INSTITUT GRAND-DUCAL
Section des sciences morales et politiques

L'organisation de la liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise

Racines, situation actuelle, problèmes et insuffisances, perspectives d'avenir

Avec des contributions de
MM. Alex Bonn, André Heiderscheid, Carlo Hemmer, Alphonse Huss, Norbert von Kunitzki, Léon Liesch, Armand Mergen, Adrien Ries et Roger Thiry

Journée de débats du 2 juin 1984
Séance du 2 juillet 1984

1985

Sommaire

Présentation du sujet 5

A) Introduction au sujet

1. Carlo Hemmer: La notion de liberté de la presse 11

2. André Heiderscheid: Considérations historiques sur la loi actuelle 21

B) Analyse de problèmes particuliers

1. Roger Thiry: Problèmes de la responsabilité et des prescriptions ... 79

2. Alex Bonn: L'abus de la liberté de la presse 99

3. Alphonse Huss: Observations particulières sur la chronique judiciaire 109

4. Adrien Ries: Case-study: Un journaliste a-t-il le droit d'inventer des nouvelles? 115

C) Quelques perspectives ouvertes sur un cadre élargi

1. Léon Liesch: La liberté d'expression dans une société démocratique et les droits de l'homme 121

2. Armand Mergen: Les aspects criminologiques du problème 141

3. N. v. Kunitzki: L'organisation de la liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise
- Problèmes, Insuffisances, Perspectives d'avenir .. 151

Présentation

Le présent fascicule réunit les communications présentées au cours d'une journée de débats et d'une autre séance de travail que la section des Sciences Morales et Politiques de l'Institut Grand-Ducal a consacrées à l'étude critique de la loi luxembourgeoise sur la presse et à l'élaboration de propositions de modifications indispensables.

En effet, cette loi avoue son âge, car, tout en ayant subi certaines adaptations, elle date, quant à l'essentiel, de 1869. Projetée à l'image de la libérale législation belge, mais influencée par les vicissitudes de l'évolution politique internationale et marquée par les tiraillements entre la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat, elle n'était pourtant pas mauvaise au départ et, de fait, elle a rendu maints bons services. Mais, d'une part, notre société a connu, depuis le dernier tiers du 19^{e} siècle, une évolution aussi rapide qu'imprévisible et elle a subi des changements substantiels dans tous les domaines. D'autre part, les moyens de communication et d'information ont acquis, surtout grâce aux progrès techniques bouleversants des média, des possibilités de diffusion si insoupçonnées que la presse, prise dans le sens le plus large du terme, exerce sur les masses une emprise qui inquiète maints responsables des affaires publiques et dont notre bonne vieille législation ne saurait ni prévenir ni envoyer les abus.

Une modification, ou du moins une adaptation à la situation actuelle, s'impose donc. Et elle se montre d'autant plus nécessaire que l'honnête citoyen se sent souvent victime, à tort ou à raison, d'abus regrettables de cette liberté d'expression dont jouit la presse écrite, parlée ou télévisée. Ne reproche-t-on pas parfois à certains journalistes des atteintes non justifiées à l'honneur des particuliers, un mépris révoltant de la dignité humaine, une immixtion sans gêne dans la sphère privée des gens, des diffusions hâtives de nouvelles peu sûres, voire franchement erronnées, la recherche de la sensation au détriment de la vérité. Et la victime, frustrée souvent de son droit de réponse ou intimidée par la "toute-puissance" de cette même presse, n'entrevoit guère la possibilité de rétablir son honneur flétrie, sa réputation compromise, ses intérêts lésés. Comment concilier donc la liberté d'expression avec l'honnêteté et la responsabilité? Voilà le vrai problème.

D'ailleurs, le pouvoir public se montre, lui aussi, conscient de l'opportunité sinon de la nécessité d'une adaptation de la loi actuelle: une

commssion officielle a entamé l'étude du problème. J'ose espérer que les débats de notre section fourniront quelques suggestions utiles.

A la recherche d'un leitmotiv servant à l'orientation des idées, à la détermination des sujets et à l'établissement de la suite des exposés, nous avons jugé indiqué de concentrer nos débats autour de la notion de liberté de la presse, notion fondamentale qui embrasse presque l'entière problématique de notre sujet. Les sujets traités se répartissent d'ailleurs en trois étapes majeures:

D'abord, Monsieur Carlo Hemmer, président honoraire de notre section, directeur honoraire de la Chambre de Commerce, président de la Bourse de Luxembourg, délégué de notre pays au comité économique et social de la CEE, analyse la notion de liberté de la presse et en éclaircit certaines implications. Ce pionnier actif et dynamique de la presse indigène se montre convaincu de la possibilité d'une conciliation entre le libre accès à l'information, qu'il juge essentiel, et le respect d'autrui. En effleurant encore les problèmes délicats de la position du journaliste à l'égard du patron, du secret professionnel du journaliste, de la transparence financière de la presse, de l'obligation à la véridicité, il esquisse déjà les grandes lignes d'une réforme de la législation tout en plaidant pour la sauvegarde indispensable du pluralisme de la presse.

Dans la suite, Monsieur le chanoine André Heiderscheid, directeur du "Luxemburger Wort", Président du conseil de la presse, membre du conseil économique et social, retracera, dans un exposé exhaustif, l'élaboration de la loi de 1869 dont on ne peut comprendre certaines particularités qu'à la lueur de l'évolution de la situation politique de nos pays voisins et des tensions dialectiques entre différentes institutions politiques et administratives du pays. Engagé activement dans la vie de notre presse, le chanoine Heiderscheid souligne en même temps certaines inconséquences, insuffisances, voire contradictions de notre vieille législation qui réclame une réforme judicieuse.

La deuxième partie des débats est consacrée à l'analyse de problèmes concrets résultant notamment des abus de la liberté d'expression et d'information que la loi garantit à la presse.

Dans une première communication, Monsieur Roger Thiry, président honoraire de la Cour Supérieure de Justice, ancien professeur au Centre Universitaire, premier vice-président de la Cour de Justice du Benelux, président de la Commission de Consultation et d'Arbitrage, évoque d'abord divers problèmes de

la prescription et de l'arbitrage, tout en proposant certaines améliorations de la législation actuelle. L'exposé précis du régime actuel de la prescription s'accompagne de la justification du statut particulier des délais en matière de délits de presse et des effets d'interruption. Mais telles infractions relèvent-elles de la loi de la presse ou du Code pénal? Voilà une regrettable incertitude qu'une réforme prochaine doit éliminer. Par ailleurs,le législateur devra encore excepter certaines infractions de la prescription abrégée de la loi actuelle.

La partie consacrée à la responsabilité établit d'abord la nécessité de la responsabilité et en distingue différentes espèces. Mais la liberté comporte nécessairement des limitations concernant notamment la divulgation d'informations très confidentielles, la désinformation, les reportages concernant des scènes répugnantes, obscènes et violentes. Les comptes-rendus judiciaires et la situation du chroniqueur méritent une attention particulière.

Dans la suite, l'ancien magistrat analyse différents aspects de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale (notamment le cas du responsable d'une publication). C'est également sur ce même problème de la personne pénalement responsable que portent les propositions d'amendement. La communication se termine par un coup d'oeil jeté sur l'ensemble du système répressif qui autorise la loi sur la presse.

Dans la suite, maître Alex Bonn, membre honoraire du conseil d'Etat; Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, insiste sur le problème angulaire "l'abus de la liberté de la presse". Stigmatisant certains abus concrets et manifestes, ce défenseur courageux des droits de la personne humaine, assume la protection de l'individu dont la situation se révèle souvent d'autant plus désespérée que les tribunaux éprouvent des difficultés réelles à se soustraire à l'emprise de la toute-puissance des mass-média contemporains.

En troisième lieu, le président honoraire de la section, M. Alphonse Huss, procureur général d'Etat honoraire, ancien maître de conférences à l'Université de Louvain, président de la commission Benelux pour l'étude et l'unification du droit, présente des "Observations particulières sur la chronique judiciaire". Insistant notamment sur les comptes-rendus consacrés au déroulement des audiences publiques, dont beaucoup comportent d'ailleurs un relent de scandale à l'heure de la recrudescence de la délinquance, M. Huss aborde surtout la question de l'extension du secret professionnel aux journalistes, le problème de la fidélité des reportages, celui de la lésion de l'honneur et de la considération des personnes impliquées ainsi que le cas de la

désignation nominelle des parties ou des témoins. Enfin l'accomplissement de la tâche de chroniqueur judiciaire exige des connaissances au moins élémentaires de certaines notions juridiques, de sorte que le problème de la formation professionnelle de ce journaliste se pose à juste titre.

Enfin, Monsieur Adrien Ries, directeur à la Direction Générale de l'Agriculture de la CEE, se demande, à propos d'un exemple concret, mais regrettable, si un journaliste a le droit d'inventer des nouvelles. Analysant un cas précis sous l'angle de la déontologie du journaliste, il pose bien des questions poignantes face à l'invention de nouvelles douteuses, voire franchement fausses, mais aussi face au silence délibéré étouffant la diffusion de la vérité. Ses propositions fort judicieuses et méritant un examen approfondi préviendraient bien des abus.

La troisième partie de notre enquête ouvre des perspectives sur un cadre élargi. D'abord, Monsieur Léon Liesch, procureur général d'Etat honoraire, professeur au Centre Universitaire, analyse la liberté d'expression dans une société démocratique à la lueur des droits de l'homme tels qu'ils sont définis par la Convention européenne de 1950. Après avoir dégagé les principes présidant à l'élaboration des droits de l'homme, l'auteur insiste notamment sur l'article 10 de la Convention qui définit la liberté d'expression d'une manière large, tout en admettant un contrôle de l'Etat sur les moyens modernes d'expression. Des arrêts rendus tant par la Cour de Strasbourg que par celle de Luxembourg se révèlent à la fois bien intéressants quant à l'interprétation de l'article fondamental sur la liberté d'expression et révélateurs sur les rapports entre la loi nationale et les conventions internationales. Malheureusement, M. Liesch n'a plus eu l'occasion de revoir sa préparation et de fournir notamment toutes les références bibliographiques et autres précisions qui auraient encore amélioré ce travail de qualité.

A son tour, Monsieur Armand Mergen, professeur de criminologie à l'Université de Mayence, insiste sur certains aspects criminologiques du problème, notamment sur l'information fourni sur des crimes ou sur les auteurs présumés des méfaits. A la recherche du scandale, la plupart des journaux, surtout dans le domaine politico-économique, pratiquent la désinformation soit en accentuant tels faits soit en les minimisant conformément à leur orientation politique ou philosophique. Manipulant habilement l'émotivité du lecteur, la presse active souvent la peur du citoyen devant le crime, sape sa confiance

dans l'efficacité des organes de contrôle et, suivant la nature des reportages, risque d'exercer un effet direct sur la criminalité. D'autre part, les mass-media peuvent nuire à l'accusé en confondant griefs d'accusation et culpabilité, dépositions de témoins et faits établis. Pourtant, au lieu de bâillonner la liberté d'expression, le pouvoir public devra pratiquer une politique de prévention active, de propylaxie de la criminalité qui concilie les avantages de la liberté avec notre besoin de sécurité.

Dans la dernière communication, Monsieur Norbert von Kunitzki, directeur de la comptabilité générale et des finances de l'Arbed, professeur au Centre Universitaire, ne fournit, il est vrai, qu'une contribution indirecte à l'analyse de la législation sur la presse, mais amène les instances publiques et le lecteur de journaux à réfléchir sur la délicate et problématique situation socio-économique de la presse contemporaine appelée toujours à fournir au public information et distraction tout en l'arrosant de publicité. D'un côté, la presse écrite, associant la diffusion de l'information à une profession de foi non axée sur le seul bénéfice, tente à se soustraire aux contraintes normales de l'économie. De l'autre, obligée à affronter la concurrence de la radio, de la télévision et, bientôt, celle du télétexte et du vidéotexte, elle n'échappe pas aux forces économiques. Contrainte de recourir à une technologie de plus en plus sophistiquée, elle doit donc exploiter à fond ses atouts spécifiques pour survivre.

En fait, une évolution vers la concentration et vers la disparition de la pluralité, peut-être même vers le déclin du 4e pouvoir qu'était la presse écrite se dessine. L'Etat, qui domine généralement la radio et la télévision, doit-il contrecarrer ou encourager cette orientation d'une institution qui se signale le plus souvent par son attitude non-conformiste et dont le lecteur attend une information critique.Certes,la disparition de la pluralité ne signifie pas nécessairement l'évanouissement des libertés démocratiques, comme le souligne l'exemple de la Lorraine ou de la Sarre. Mais le luxembourgeois, gros consommateur de journaux, constate que l'avenir de notre presse écrite n'est plus assurée et il se demande si et d'après quel mode le gouvernement subviendra aux dépenses sans cesse croissantes pour sauver le pluralisme de l'information ou si notre presse écrite, perdant son identité au bénéfice d'une fusion sur le plan national, sera encore obligée à se résorber au sein d'un gigantesque consortium étranger. Le législateur ne devra pas perdre de vue ce problème crucial lorsqu'il procède à la réforme de la loi sur les mass media.

Puissent les suggestions faites par nos membres stimuler la réflexion sur un problème délicat mais important que connaît tout régime démocratique et fournir une modeste contribution à une réforme urgente de notre législation sur la presse.

Edmond Wagner
président de la section.

Carlo HEMMER

La notion de liberté de la presse

Le sujet de notre séance de travail d'aujourd'hui est vaste et complexe. Les organisateurs ont été bien avisés en prévoyant une journée entière pour le traiter et en remettant à une date ultérieure l'examen et la discussion du sujet complémentaire: la position de la radio et de la télédiffusion dans leur rapport avec la liberté d'expression. Mais les deux sujets sont étroitement apparentés, et dans nos travaux d'aujourd'hui, concentrés sur la liberté de la presse, donc consacrés à la diffusion de la parole écrite, nous ne pourrons renoncer à faire de fréquentes références aux media modernes de la radio et de la télédiffusion, tout en restant conscients du fait qu'en raison des énormes différences techniques et économiques les problèmes posés par les nouveaux modes de diffusion de la pensée et de l'information ne pourront être que partiellement résolus par analogie à la presse.

En raison de ces différences, la déclaration européenne des droits de l'homme, dans son article 10, après avoir proclamé le principe de la liberté d'information et de l'opinion, prévoit expressément, pour les Etats, la faculté de soumettre à autorisation les entreprises de radio, de cinéma et de télévision, alors qu'aucune restriction de ce genre n'est prévue pour la presse écrite.

Au Grand-Duché la presse écrite est libre. Cette liberté est garantie par l'article 24 de la Constitution et,en outre,par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et par l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme de l' ONU.La censure et le privilège révocable, ces deux principaux instruments de la soumission de la presse au pouvoir, sont explicitement exclus par la Constitution. C'est là le principe essentiel qu'aucune règle d'exécution, aucune mesure d'application ne doit méconnaître.

Ce principe est énoncé avec toute la clarté désirable et un maximum de rigueur à l'article 24 de la Constitution, ainsi libellé: "La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.- La censure ne pourra jamais être établie. - Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.- Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est aboli.- L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché." (transcription littérale de la constitution belge.)

Des constitutions d'autres pays disposent expressément que la liberté de la presse a comme corollaire la responsabilité de celle-ci et qu'elle trouve ses limites dans les droits d'autrui. Il en est de même de la convention européenne des droits de l'homme, signée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, qui proclame dans son article 10 le droit pour tout individu d'exprimer librement son opinion et prohibe à cet égard les interventions des autorités publiques, mais autorise, à l'article 2, les Etats signataires à prendre, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale, de la sécurité publique etc., et en vue de la protection des intérêts d'autrui,"des mesures correspondant aux usages d'une société démocratique".

La Constitution luxembourgeoise ne prévoit pas expressément le corollaire de la responsabilité de la presse, mais le postulat du respect des droits d'autrui est implicitement contenu dans les mots "sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés".

Si la Constitution se limite à proclamer avec beaucoup de netteté la liberté de la presse, la loi du 20 juillet 1869 "sur la presse et les délits commis par les divers moyens de communication"

est essentiellement consacrée à la défense des intérêts publics ou privés susceptibles d'être affectés par l'exercice de cette liberté. Elle punit la provocation par la presse "ou toute autre voie de communication" au crime et au délit (art.1), l'incitation à désobéir à la Constitution et aux lois (art.2), l'attaque à l'autorité du souverain ou des institutions nationales (art.3), l'offense envers les personnes du souverain ou des membres de sa famille (art.4), l'offense envers les souverains et chefs de gouvernement étrangers (art.5), la calomnie et l'injure envers des fonctionnaires et des corps constitués (art. 6 et 7), l'outrage aux bonnes moeurs (art.11) et aux cultes établis (art.12), l'infidélité commise de mauvaise foi dans les comptes rendus de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et des audiences des cours et tribunaux (art.13), les comptes rendus des séances de la Chambre des Députés tenues à huit-clos et, d'une manière générale, la diffusion de fausses nouvelles pouvant compromettre "soit la paix publique", soit la fortune et l'honneur des citoyens (art.14). Elle règle la responsabilité civile et pénale des délits de presse qui incombent en principe à l'auteur et subsidiairement, si l'auteur n'est pas connu, à l'imprimeur, à l'éditeur et au distributeur (art.16) et confère au tribunal la faculté d'ordonner la publication, dans le journal incriminé de tout ou partie du jugement qui aura reconnu la culpabilité d'un article.

Elle prévoit l'obligation d'indiquer le nom de l'imprimeur sur chaque numéro (art.21) et prescrit le dépôt obligatoire d'exemplaires (art.22). Elle reconnaît un droit de réponse à toute personne visée dans un journal, soit nominativement, soit indirectement (art.23). L'ampleur de ce droit de réponse est parfois ressentie comme abusive par des éditeurs ou rédacteurs, puisque le droit est reconnu même si la personne nommée directement ou indirectement ne peut faire état d'aucun intérêt juridique à la publication; de plus, la double étendue de la réponse, reconnue à

la personne mise en cause, est parfois considérée comme excessive.

Le chapitre final de la loi, intitulé "dispositions générales", règle notamment le droit de saisie de produits de presse contraires à la loi.

Notre loi de presse remonte à 1869. A part l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 1945 n'ayant eu qu'un caractère temporaire, l'arrêté grand-ducal du 12 septembre 1945 adaptant les amendes et allégeant les formalités de dépôt légal et la loi du 11 mars 1975 instituant une aide directe à la presse écrite, notre loi de presse n'a subi entretemps aucune modification fondamentale. C'est dire qu'elle ne saurait répondre à toutes les exigences nées à la suite de nombreuses innovations techniques intervenues entretemps. De même que la Constitution de 1868, en garantissant le secret des lettres et en attribuant à la loi le soin de régler la garantie à donner au secret des télégrammes, ne prévoit aucune garantie du secret des conversations téléphoniques, la loi de presse de 1869 ne pouvait réglementer le vaste domaine de la radiodiffusion et de la télévision qui allait prendre, dans la vie privée et publique, une importance semblable à celle de la presse écrite.

La jurisprudence ne saurait combler que partiellement des lacunes en procédant par analogie.

Dès lors, une intervention du législateur s'impose, par exemple, pour assurer un droit de réponse à ceux qui sont mis en cause au cours d'émissions radiophoniques ou télédiffusées, éventuellement pour prescrire un dépôt de bandes magnétiques, analogue au dépôt légal imposé aux journaux, afin d'assurer la conservation des moyens de preuve, ou plus simplement pour déceler les délits de presse possibles de la radio et de la télévision et pour déterminer les personnes responsables, principalement et subsidiairement.

Couvrir le vaste champ ouvert par les nouveaux media , voilà donc une première exigence à laquelle aura à faire face une révision, voire une refonte de la loi de la presse. Nous n'aurons pas à nous occuper de ce volet au cours de notre réunion d'aujourd' hui. Il en sera question dans la séance du 2 juin où nous pourrons entendre une communication de M. Jacques Neuen sur ce sujet.

Mais une révision de la législation devra comporter encore un autre volet. Si la loi luxembourgeoise actuelle se contente essentiellement de préciser les obligations des auteurs, éditeurs et imprimeurs des produits de presse, les législations modernes consacrent autant d'attention à définir les droits de la presse et de ceux qui la font: liberté d'information, accès aux sources d'information, garantie du secret professionnel, sauvegarde de la liberté de conscience du journaliste à l'égard de la rédaction du journal qui l'emploie, mesures de sauvegarde contre une concentration excessive, transparence des ressources financières, l'énonciation de chacun de ces droits comportant, en contrepartie, sa délimitation et la définition des devoirs de l'éditeur. Ainsi le libre accès à l'information, de même que la libre diffusion de l'information doivent trouver leurs limites dans la nécessité de respecter l'intimité de la sphère privée de chacun.

La liberté d'information et l'accès aux sources d'information fait l'objet en ces jours de commentaires de la presse française à propos de deux cas concrets. L'un consiste en une appropriation délictueuse de documents photographiques, l'autre en la confiscation, abusive selon la presse, de cassettes destinées à la diffusion télévisée.

Chez nous, le droit à l'information n'est pas inscrit dans la loi; les administrations publiques font preuve trop souvent d'un mutisme qui est devenu une tradition. Les législations afférentes de différents pays d'Allemagne Fédérale reconnaissant expressément

le droit à l'information aux journalistes qui peuvent même porter plainte contre des refus illégitimes d'informer. La réglementation de cette matière est sans doute délicate puisque l'administration peut avoir,de son côté, des motifs bien fondés pour justifier son silence. Mais je n'hésite pas à dire que l'esprit civique, chez nous, serait mieux servi et la participation du citoyen aux affaires publiques mieux encouragée, si les administrations se montraient plus généreuses en information, non seulement à l'égard de la presse, mais du public en général. Toutefois, c'est là une question de mentalité et d'habitude bien plus que de législation.

L'accès à la profession de journaliste, de même que la collaboration à des organes de presse, ne doivent pas être soumis, de la part des autorités , à des conditions de qualification ou à l'appartenance à une organisation professionnelle. De même, les facilités accordées aux journalistes , telles que les cartes de presse,doivent l'être dans un esprit libéral. Subordonner leur octroi à l'accord d'une organisation professionnelle équivaut à introduire un élément corporatiste dans le journalisme.

La position du journaliste à l'égard de l'éditeur, c.à.d. de son patron, constitue aussi une question délicate. D'un côté il paraît légitime que le journaliste ne puisse s'opposer, dans ses écrits, à la tendance générale de son journal, de l'autre côté il est non moins légitime qu'il doive être à l'abri de toute violation de sa conscience, qu'il ne puisse être astreint à écrire, contrairement à ses convictions, en tel ou tel sens, et qu'en cas de modification de la tendance de son journal il soit autorisé à dénoncer son contrat d'emploi moyennant bref préavis et en faisant valoir le droit à juste indemnité.

Le secret professionnel du journaliste devrait être reconnu au même titre que celui du médecin, de l'avocat ou du confesseur. Le journaliste ne devrait pas être contraint à révéler ses sources d'information même au cours d'une procédure judiciaire.

En effet, dans maints cas,le journaliste est un confident nécessaire, car des abus, voire des délits et des crimes, risquent de ne pas être dénoncés s'il est obligé de nommer ceux qui les lui signalent.

La transparence financière de la presse est une autre question susceptible de faire l'objet de dispositions de la législation. Au souci légitime du public d'être informé sur les sources financières des organes de presse s'oppose le souci non moins légitime du secret d'entreprise. La séparation de la partie publicitaire de la partie rédactionnelle doit apparaître clairement, c'est-à-dire que les textes pour lesquels le journal se fait payer doivent être reconnaissables comme tels.

Dans beaucoup de pays la législation sur la concentration des entreprises de presse est bien plus restrictive qu'en droit commun. En toute hypothèse le pluralisme de la presse doit être sauvegardé.

Nous avons déjà parlé du droit de réponse.La rectification obligatoire spontanée d'une information erronée, si celle-ci est de nature à porter préjudice à une personne, une entreprise ou une institution, et, d'une manière générale, l'obligation à la véridicité, constituent des sujets apparentés. La loi autrichienne prévoit l'obligation de porter à la connaissance du public un acquittement lorsqu'un procès pénal a fait l'objet préalable d'un compte rendu.

Je suis conscient de m'être scquitté d'une façon très imparfaite de la mission d'introduire nos travaux et de présenter le sujet que vous avez bien voulu me confier. J'ai conscience d'avoir été à la fois trop long et trop court. Trop long parce que j'ai dépassé le délai des dix minutes dont nous avions convenu. Trop court parce que je n'ai pu qu'effleurer de façon fugitive quelques-unes des principales questions qui pourraient faire l'objet d'une révision de notre législation en la matière.

En somme, je n'ai pu qu'indiquer des têtes de chapitre. Mais je suis persuadé que les exposés que des spécialistes hautement qualifiés nous feront entendre, ainsi que les débats qui vont se poursuivre au cours de cette journée, approfondiront le sujet sous tous ses aspects.

André HEIDERSCHEID

La loi sur la presse de 1869 dans son contexte historique et politique

La loi sur la presse de 1869 dans son contexte historique et politique

Rétrospective et Appréciations

I. Les antécédents de la loi de 1869 p. 25
1. L'année 1848 p. 25
2. La Restauration p. 31

II. Genèse de la loi luxembourgeoise du 20 juillet 1869 p. 36
1. L'avant-projet d'octobre 1867 p. 37
2. Le projet de loi d'octobre 1868 p. 43
3. Le rapport de la section centrale de la Chambre des Députés p. 46
4. Le Conseil d'Etat face à la section centrale p. 52
5. Le rapport supplémentaire de la section centrale p. 54
6. Les débats parlementaires p. 55
a) le problème de la responsabilité p. 57
b) la question du privilège lié à une présomption p. 63
c) les votes p. 71

III. Conclusions: Une appréciation p. 74

RETROSPECTIVE ET APPRECIATIONS

I. Les antécédents de la loi de 1869

1. L'année 1848

Le souffle révolutionnaire de 1848, particulièrement impétueux en France, en Italie, en Allemagne et en Autriche, n'épargna ni le Luxembourg, ni les Pays-Bas, dont le Roi était en même temps Grand-Duc de notre pays. Ce courant révolutionnaire nous octroya en mars 1848 la liberté de la presse, un droit fondamental, longtemps revendiqué en vain.

Il comportait essentiellement l'abolition du cautionnement et du muselage traditionnel de la censure gouvernementale, deux dispositions tout aussi odieuses l'une que l'autre.

En mars 1848 où tant de trônes chancelaient et menaçaient de renverser leurs occupants, le Roi Grand-Duc Guillaume II confessait en toute simplicité: "Je suis devenu en 24 heures très libéral".[1] Et en date du 20 mars 1848, le Conseil de Gouvernement du Grand-Duché émit la proclamation solennelle qui voici: [2]

---

1) Cf.: "Rondom 1848", de J.Boogman
2) Cf.: No.21bis/1848 du Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché de Luxembourg pp. a et b

"Zu Luxemburg, bei J. Lamort, Buchdrucker".

Ladite proclamation y est reproduite en allemand et en français.

"PROCLAMATION"

"Luxembourgeois!"

" Nous vous annonçons avec bonheur que vos voeux légitimes vont être satisfaits.

" Déjà notre Souverain a décrété la liberté de la presse.

" Nous venons de recevoir la loi d'organisation judiciaire, qui consacre l'inamovibilité de la magistrature et le principe de la condamnation par 4 voix sur 6.

" La loi sur l'instruction moyenne et supérieure vient aussi d'être sanctionnée avec des modifications libérales.

" Le souverain a ordonné que des négociations fussent ouvertes avec le St-Père pour le règlement des affaires spirituelles.

" Nous avons réclamé pour vous, depuis plusieurs jours, la publicité immédiate des séances de vos Etats, et l'autorisation de présenter un projet de modifications de la Constitution d'après les besoins moraux et matériels du Pays, et de le soumettre à une assemblée des Etats réunis en nombre double.

" Nous sommes sûrs d'être entendus par le Souverain, qui déjà, dans ses Etats des Pays-Bas, a spontanément consenti à de larges réformes constitutionnelles.

" Rappelez-vous, Luxembourgeois, sa constante bienveillance au milieu de vous.

" Ayez confiance en Lui, ayaez confiance en vos administrateurs, vos concitoyens.

" Ralliez-vous autour de notre drapeau Luxembourgeois; on peut toujours être fier de marcher sous cet antique symbole de l'honneur et de la Loyauté.

" Soyez persuadés que tout autre drapeau ne peut amener que le désordre et le malheur.

" Réunissons-nous dans un sentiment commun d'affection envers le Roi, d'amour dans notre nationalité, et de ferme volonté de conserver l'ordre, qui seul peut sauver le Luxembourg.

"Luxembourg, le 20 mars 1848

LE CONSEIL DE GOUVERNEMENT,

DE LA FONTAINE, Président

TOCK
ULVELING,
TH.PESCATORE, membres
SIMONS,

JURION, Secrétaire-général

Dans son numéro 1, daté du jeudi 23 mars 1848, le "Luxemburger Wort für Wahrheit und Recht", dernier rejeton de la presse luxembourgeoise, frais émoulu du tourbillon révolutionnaire et premier bourgeon de la nouvelle liberté, jubilait en ces termes:

"ALSO: DIE PRESSE IST FREI!"

"Alle wahren Luxemburger begrüssen diese Kunde mit grosser Freude. Die Oeffentlichkeit in den Verhandlungen der Landstände sind uns in Aussicht gestellt. Damit begrüssen wir für unser Land den Beginn einer neuen Aera. Gewiss nicht würde unser Land sich in einer so drückenden Lage befinden, als jetzt, wenn wir früher Freiheit der Presse gehabt hätten. Gewiss nicht wären alle Hilfsquellen des Landes so erschöpft, und die öffentlichen Gelder zu zwecklosen Unternehmungen verschwendet, hätte eine freie Presse die Noth des Landes besprochen, und die Bedürfnisse des Landes offen und frei zur Besprechung bringen können. Wir begrüssen also noch einmal die Bewilligung der Pressefreiheit als ein glückliches Ereignis, als eine Rettung für unser Land. Und besonders im jetzigen Augenblick, wo die Landstände

zur Berathung der Bedürfnisse und Wünsche des Volkes wahrscheinlich bald zusammentreten werden, ist die Freiheit der Presse eine grosse Wohlthat. Die wahre Stimmung des Volkes wird sich durch sie Luft machen. Es werden von jetzt an nicht mehr einige wenige Herren, die vielleicht am aller wenigsten die Uebelstände, welche das Volk drücken, kennen und zu Herzen nehmen, für sich allein berathen und dann in einer unter Censur erscheinenden Zeitung sagen können: "Sehet da, hier ist das, was das Land wünscht", während das Land ganz andere Wünsche und Bedürfnisse hat. Von jetzt an werden die Verhandlungen der Stände der Aufsicht des ganzen Publikums unterworfen sein, und die öffentliche Meinung wird darüber entscheiden, ob durch die versammelten Landstände die wahre Stimmung des Landes ausgesprochen wird oder nicht". [3)]

Plus loin, dans le même article, il est particulièrement souligné que ce journal est le premier du pays à paraître sans censure.

En France, où Louis-Philippe doit s'enfuir pour faire place à la République, la deuxième de ce nom, la "presse jouit, de février à juin 1848, d'une liberté quasi absolue et, en quelques semaines, deux cents titres parurent à Paris, où se trouvèrent exprimées toutes les tendances de l'esprit "quarante-huitard" ". [4)]

En 1848, nos voisins belges continuaient de vivre sous la très libérale Constitution du 7 février 1831 qui, dans son article 18 proclamait et proclame toujours, puisque ce texte n'a jamais été modifié depuis lors: "La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et

---

3) Cf.: "Luxemburger Wort", du 23 mars 1848, page 1
4) Cf.: "La Presse française", de Pierre Albert
- Notes et Etudes Documentaires no.4729/30
du 12 septembre 1983, page 129

domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi". [5)]

Aux Pays-Bas, en 1848, le même Souverain a évidemment "concédé" les mêmes libertés qu'au Grand-Duché.

L'Allemagne, elle aussi, obtient en 1848 définitivement la liberté de la presse et l'interdiction de toute censure, liberté qui, deux décennies plus tard, fera son entrée dans la constitution du Nouvel Empire et sera codifiée dans le "Reichspressegesetz" du 25 avril 1874. [6)]

N'oublions pas non plus que fin février vit la parution du fameux "Manifeste Communiste", de Karl Marx et Friedrich Engels.

Voilà pour 1848 et la proclamation de la liberté de la presse dans nos régions.

Cependant, ce qui se produisit en février ou mars 1848, pour la Belgique en 1831, n'était que l'aboutissement, le résultat ou le fruit d'idées en gestation depuis des siècles, c'est le point de mire, de proclamations ou de revendications que nous rencontrons itérativement au cours de l'histoire moderne, et notamment tout au long de l'évolution politique de ce début mouvementé du 19e siècle.

Soulignons notamment que la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, qui est entrée en vigueur le 21 juin 1788, proclame parmi ses principes fondamentaux la liberté de la presse.[7)]

---

5) Cf.: "La Constitution belge commentée", de R.Lenelle
6) Cf.: "Lois sur la presse - Documentation sur la politique et la société dans la République fédérale d'Allemagne" publiée par "Inter-Nationes", Bonn 1980, p.10
7) Cf.: Encyclopédie Grolier, Montréal-Québec 1952, Tome IV, p. 461

Ceci ne peut guère étonner lorsqu'on sait que la guerre et la déclaration d'indépendance (4 juillet 1776) étaient e.a. une révolte contre la censure imposée par le gouvernement anglais.

Aussi les différentes constitutions ou déclarations adoptées entre 1777 et 1784 par les premiers membres de l'Union des Etats d'Amérique du Nord comportaient-elles déjà toutes ce droit à la liberté de penser et de parler, d'écrire et d'imprimer, si cher aux Américains et sur lequel ils ont veillé jalousement jusqu'à nos jours. [8)]

Mais ce fut sans aucun doute la "déclaration des droits de l'homme et du citoyen", discutée et votée par les membres de l'Assemblée constituante de Paris, du 17 au 26 août 1789, [9)] qui, en nos régions, eut le plus de retentissement et un impact sociologique ou politique direct décisif. La "déclaration" du 24 août 1789, qui devint d'ailleurs la préface de la Constitution du 3 septembre 1791, proclame dans son fameux article 11:

"La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi". [10)]

En août 1791, [11)] la liberté de la presse, conséquence évidente de la déclaration de 1789, fut stipulée et cautionnée en ces termes: "Nul homme ne peut être recherché ni poursuivi pour raison des écrits qu'il aura fait imprimer ou publier sur quelque

---

8) Cf.: "Grand Larousse", tome IV, p.235
9) Cf.: ibidem, tome IV, p.235
10) Cf.: ibidem, tome IV, p.236
11) Cf.: "La Documentation française" No 6047, juin 1980, "La Révolution française"

matière que ce soit; si ce n'est qu'il ait provoqué à dessein la désobéissance à la loi, l'avilissement des pouvoirs constitués, la résistance à leurs actes, ou quelques-unes des actions déclarées crimes ou délits par la loi". [12)]

2. La Restauration

Mais ni la France, ni le Luxembourg, ni l'Europe ne vivaient à jamais à l'heure révolutionnaire et n'étaient donc rivés pour toujours aux idées et réalisations de 1776, 1789 ou 1791.

La fameuse loi du pendule, valable en tout temps et vérifiable en toutes circonstances et sous tous les cieux, amena en Europe la Restauration et un nouvel autoritarisme avec, pour la presse et ses serviteurs, cautionnement, censure et poursuites pénales.

En France, et pour tous les pays évoluant alors sous l'influence directe de Paris, la Convention, dès le 10 août 1792, renversa la vapeur et sema la terreur partout, sans ménager la nouvelle liberté de la presse et ses serviteurs.

Nouvelle renaissance relative de la liberté avec la fin de Robespierre, mais le Directoire (octobre 1795 à novembre 1799) alla en 1796 jusqu'à réintroduire la censure, à supprimer des journaux incommodes et à poursuivre des journalistes insubordonnés.

Dès le 27 nivôse an VIII (17 décembre 1800), Bonaparte, le Consul, réduisit avec le nombre des journaux, la liberté et l'influence de la presse, mesures que renforçait l'Empire en 1810 et 1811.

---

12) Cf.: "La Presse française", de Pierre Albert, op.cit. p.125

Puis, au fil des événements politiques, le régime réservé à la presse fut tantôt rendu plus rigoureux comme en 1814, 1820 ou 1835, tantôt libéralisé, comme en 1819, en 1830, jusqu'en 1848.

De février à juin 1848 régnait à Paris une liberté de la presse sans la moindre entrave. Mais le 10 août 1848, le pouvoir républicain rétablit lui-même le fameux cautionnement. D'où la plainte amère de Lamenais: "Il faut aujourd'hui de l'or, beaucoup d'or pour jouir du droit de parler. Nous ne sommes pas riches. Silence aux pauvres!" [12bis)]

Enfin, la IIe République donna le 29 juillet 1881 à la presse française un régime dont on a dit souvent qu'il était le plus libéral du monde. [13)]

Le Luxembourg, avant les événements de 1848, était régi par la législation hollandaise dont la loi fondamentale, de 1815, stipulait dans son article 227:

"La Presse étant le moyen le plus propre à répandre les lumières, chacun peut s'en servir pour communiquer ses pensées, sans avoir besoin d'une autorisation préalable. Tout auteur, imprimeur, éditeur ou distributeur est responsable des écrits qui blesseraient les droits soit de la société, soit d'un individu". [14)]

En France, on a pu dire que la Révolution de 1830 avait été l'oeuvre de la Presse. Ce fut aussi un peu le cas en Belgique, et nous savons que le pays de Luxembourg, quartiers wallon et germanique réunis, en dehors de sa ville-forteresse, vivait sous régime belge de 1830 à 1839. Dès le 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire de Bruxelles avait émis l'arrêté suivant:

12bis)Cf.: "La Presse française" de Pierre Albert - Notes et Etudes Documentaires no 4729/30 du 12 septembre 1983, p.129

13) Cf.: " La Presse française", de Pierre Albert, op.cit. pp. 125 et ss

14) Cf.: "Code de la Presse et l'Imprimerie" par Pierre Poirier, Bruxelles, Larcier, 1945, p.14

"Article premier - Il est libre à chaque citoyen ou à des citoyens associés dans un but religieux ou philosophique, quel qu'il soit, de professer leurs opinions comme ils l'entendent, et de les répandre par tous les moyens possibles de persuasion et de conviction.

Art. 2 - Toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et de la propagation des doctrines par la voie de la parole, de la presse ou de l'enseignement est abolie". [15)]

Plus haut, nous avons déjà cité la Constitution belge du 7 février 1831 qui est on ne peut plus formelle dans le sens de la liberté. Le régime belge rejette la censure et le cautionnement, ne connaît ni dépôt légal ni arrestation préventive, admet la publicité des débats politiques, la libre critique des actes du pouvoir et, enfin, la responsabilité par cascade. [16)]

Mais la loi du pendule a encore joué après 1830/1839 où le Luxembourg est rentré dans le giron du statu quo ante hollandais et germanique, de sorte que la fameuse proclamation de 1848 dut bel et bien faire sensation.

* *

Qu'il me soit permis, afin de bien situer et saisir l'esprit de cette époque, de citer un passage de l'encyclique "Mirari vos" de Grégoire XVI (du 15 août 1832):

"Là se rapporte cette liberté funeste, et dont on ne peut avoir assez d'horreur, la liberté de la librairie pour publier quelque écrit que ce soit, liberté que quelques-uns osent solliciter et étendre

---

15) Cf.: "Code de la Presse ....." op.cit., p.16
16) Cf.: "Code de la Presse ....." op.cit., p.16

avec tant de bruit et d'ardeur. Nous sommes épouvantés, Vénérables Frères, en considérant de quelles doctrines ou plutôt de quelles erreurs monstrueuses nous sommes accablés, et en voyant qu'elles se propagent au loin et partout, par une multitude de livres et par des écrits de toute sorte, qui sont peu de chose pour le volume, mais qui sont remplis de malice, et d'où il sort une malédiction qui, Nous le déplorons, se répand sur la face de la terre. Il en est cependant, ô douleur! qui se laissent entraîner à ce point d'impudence, qu'ils soutiennent opiniâtrément que le déluge d'erreurs qui sort de là est assez bien compensé par un livre qui, au milieu de ce déchaînement de perversité, paraîtrait pour défendre la religion et la vérité. Or, c'est certainement une chose illicite et contraire à toutes les notions de l'équité, de faire de dessein prémédité un mal certain et plus grand parce qu'il y a espérance qu'il en résultera quelque bien. Quel homme en son bon sens dira qu'il faut laisser se répandre librement des poisons, les vendre et transporter publiquement, les boire même, parce qu'il y a un remède tel que ceux qui en usent parviennent quelquefois à échapper à la mort?" [17]

Même en 1888 (20 juin), le Pape Léon XIII a encore pu écrire dans "Libertas praestantissimum":

"Et maintenant disons quelques mots, en particulier, de la liberté de la parole et de la liberté de la presse. Assurément, si cette liberté ne garde pas une juste modération, si elle dépasse le terme et la mesure, une telle liberté, il est à peine besoin de le dire, n'est pas un droit, car le droit est une faculté morale et, comme Nous l'avons dit et comme on ne peut trop le redire, il serait absurde de croire qu'elle appartient, naturellement et sans distinction ni discernement, à la vérité et au mensonge, au bien et au mal. Le vrai, le bien on a le

---

17) Cf.: "Recueil des Allocutions Consistoriales" - "Encycliques et autres Lettres Apostoliques" - Librairie Adrien Le Clerc et Cie, Paris, 1864, p.165

droit de les propager dans l'Etat avec une liberté prudente, afin qu'un plus grand nombre en profite; mais les fausses opinions, qui exercent sur l'esprit une fascination des plus corruptrices; mais les vices qui corrompent le coeur et les moeurs, il est juste que l'autorité publique s'emploie à les réprimer, afin d'empêcher le mal de s'étendre pour la ruine de la société. Les erreurs des esprits relâchés exercent sur la masse passive une véritable tyrannie: aussi convient-il qu'elles soient punies par l'autorité des lois non moins que les attentats de la violence commis contre les faibles. Et cette répression est d'autant plus nécessaire que contre les artifices de style et les subtilités de dialectique, surtout quand on s'en sert pour flatter les passions, la plus grande partie des hommes ne peuvent en aucune façon, ou ne peuvent qu'avec une très grande difficulté se tenir en garde. Accordez à chacun la liberté illimitée de parler et d'écrire, rien ne demeure sacré et inviolable, rien ne sera épargné, pas mêmes ces vérités premières, ces grands principes naturels que l'on doit considérer comme un noble patrimoine commun à toute l'humanité. Ainsi, la vérité est peu à peu envahie par les ténèbres, et l'on voit, ce qui arrive souvent, s'établir avec facilité la domination des erreurs les plus pernicieuses et les plus diverses. Tout ce que la licence y gagne, la liberté le perd; car on verra toujours la liberté grandir et se raffermir à mesure que la licence sentira davantage le frein."

"Mais s'agit-il de matières conjecturales, laissées par Dieu à la libre discussion des hommes, il est permis à chacun de se former une opinion et de l'exprimer librement; la nature n'y met point d'obstacle; car une telle liberté n'a jamais conduit les hommes à opprimer la vérité, mais elle leur donne souvent une occasion de la rechercher et de la faire connaître." [18)]

---

18) Cf.: E. Marmy: "La Communauté humaine selon l'esprit chrétien", Fribourg 1949, pp.54/55

Ces deux textes si pessimistes illustrent bien les malentendus, les confusions et les appréhensions de leur temps. Vu l'autorité de leurs auteurs, ils prouvent à l'envi ce que pensaient les cours européennes et ce qui se disait en haut lieu, où se confondaient soucis moraux et intérêts politiques, sauvegarde de la vérité et défense du pouvoir établi, où se rencontraient encore le spirituel et le temporel.

Face à la liberté de la presse tant de fois revendiquée et non moins souvent appréhendée et vilipendée, ces deux passages d'encycliques romaines auxquels pourraient se substituer suffisamment d'autres déclarations ou mesures directes émanant de l'autorité politique de ce temps, jettent évidemment une singulière lumière sur les déclarations de 1848 et les lois libérales subséquentes. La nôtre, celle qui nous préoccupe aujourd'hui, date du 20 juillet 1869 et va donc avoir bientôt 115 ans!

II. Genèse de la loi luxembourgeoise du 20 juillet 1869

L'euphorie révolutionnaire et libérale de février-mars 1848 ne devait pas avoir la promesse de vie éternelle, et il ne fallait pas attendre l'automne ou l'hiver pour voir se faner les fleurs de ce printemps pas comme les autres.

Très vite, partout en Europe, sauf en Belgique où le régime libéral de 1830 devait se maintenir en place, la loi du pendule a de nouveau joué, cette fois-ci en faveur de la restauration.

L'expression la plus évidente et la plus marquante de ce retour des choses fut, en France, le coup d'Etat du 2 décembre 1851, et furent, chez nous, les événements politiques de 1853 et de 1856, voulus, mis en branle ou décrétés par le souverain Guillaume III. Rappelons les faits dominants: Démission du Gouvernement Willmar (1853), révision de la Constitution de 1848 (en 1856), dissolution de la Chambre (1856), création d'un Conseil d'Etat (1856), et, dans le domaine de la presse, réintroduction de l'autorisation

gouvernementale préalable et du cautionnement. [19)]

C'est dans le contexte de ce revirement autoritaire, sinon réactionnaire, par rapport à 1848, et dans lequel d'aucuns ont vu à l'oeuvre l'esprit de revanche, qu'il faut, à mon avis, situer, comprendre et juger la loi sur la presse du 20 juillet 1869, bien que son vote ne soit intervenu qu'après 1868, donc après le triomphe d'un nouveau libéralisme. Mais les volontés qui sont à l'origine de cette loi sont toutes antérieures à la nouvelle Constitution.

Comment donc notre loi sur la presse de 1869 a-t-elle vu le jour?

Avant 1869, en dehors des constitutions ou lois fondamentales successives, la presse en territoire luxembourgeois a été régie par

- la loi du 28 septembre 1816;
- la loi néerlandaise du 16 mai 1829;
- la loi du 1er juin 1830;
- le décret belge du 20 juillet 1831;
- la résolution fédérale du 6 juillet 1854;
- l'ordonnance fédérale du 1er juin 1857 publiant et sanctionnant dans le Grand-Duché la loi fédérale sur la presse;
- l'ordonnance royale grand-ducale du 8 juillet 1857.

1. L'avant-projet d'octobre 1867

Dans une note destinée au Conseil d'Etat, le directeur général de l'Intérieur F. de Blochausen écrit en date du 19 octobre 1867:

---

19) Cf.: "Le Luxembourg à l'époque contemporaine" par Gilbert Trausch, tome IV, Bourg-Bourger 1975, pp. 61 et 62

"La dissolution de fait de la Confédération germanique et plus tard la constitution du Grand-Duché de Luxembourg en Etat indépendant et neutre nécessitent la révision d'une législation basée uniquement sur une ordonnance fédérale.

Il a donc semblé utile, tout en révoquant l'ordonnance qui publiait et donnait sa sanction dans le Grand-Duché à la loi fédérale, de revoir la législation antérieure et de réunir en une seule loi les dispositions concernant la presse, tout en y introduisant quelques principes nouveaux, conformes à notre situation actuelle". [20)]

Dans son rapport au Prince-Lieutenant, le directeur général de la Justice, Vannérus, constata le 31 octobre 1868, donc un an plus tard:

"La révision de la législation sur la presse a été demandée à différentes reprises. Jusqu'ici cependant l'on n'a pas pu faire droit à ce voeu légitime. La législation fédérale semblait même apporter un obstacle insurmontable à une révision complète. Le pays étant rentré dans la pleine possession de son autonomie, le moment est venu de fixer la législation sur la matière".

"Mon honorable prédécesseur au Gouvernement a élaboré un projet de loi qui a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil d'Etat. Ce travail a dû être modifié par suite des changements apportés à l'art.24 de la Constitution". [21)]

Rappelons à ce sujet que la Constitution, introduite par ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856 révisant la Constitution du 9 juillet 1848 et abolissant la Constitution d'Etats du 12 octobre 1841, se limitait à déclarer, dans son article 24:

---

20) Cf.: Compte rendu des séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg. Session législative de 1868-1869, p.263

21) Op.cit. p.277

"La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. - La censure ne pourra jamais être établie", [22)]

abandonnant ainsi toute référence au cautionnement aboli en 1848 et aux libertés connexes.

La teneur nouvelle de l'art.24 de la Constitution de 1868 et à laquelle fait allusion le rapport Vannerus au Prince Henri, se lit de la manière suivante:

"La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.- La censure ne pourra jamais être établie. - Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. - Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est aboli. - L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur, ne peut être poursuivi si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié au Grand-Duché." [23)]

La différence est de taille et évidente.

Que le premier avant-projet de loi ait dû être modifié, comme le souligne le Directeur-général de la Justice, se comprend aisément, lorsqu'on sait que ce texte transmis au Conseil d'Etat en date du 19 octobre 1867, donc 1 an avant la révision de la Constitution de 1868, prévoyait dans son article 2 la disposition suivante:

"Avant de faire paraître un journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou autres, les rédacteurs ou éditeurs sont tenus d'en faire la déclaration préalable au Directeur général du service afférent.

---

22) Cf.: Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg, Première Partie, no 28 du 30 novembre 1856, p.229

23) Cf.: Constitution du 17 octobre 1868 revisée
Ministère d'Etat, Service Central de Législation,
Luxembourg, 1868, p.5

Les éditeurs ou rédacteurs de journaux ou écrits périodiques devront fournir un cautionnement", [24]

disposition que spécifiaient notamment les articles 4 et 5 du même avant-projet de loi.

Dans la note [25] destinée au Conseil d'Etat et accompagnant cette première ébauche de loi, François de Blochausen, Directeur-général de l'Intérieur, insistait sur les conséquences de la suppression de l'ordonnance fédérale (1857):

- suppression de l'obligation pour l'imprimeur d'obtenir une concession;
- soumission de l'imprimeur sous les règles du droit commun.

Par contre, le projet prévoyait à charge des auteurs ou éditeurs de journaux ou écrits périodiques politiques ou autres, une déclaration préalable indiquant le nom et la demeure de l'imprimeur, de l'éditeur ou du rédacteur responsable.

Et le journal politique devait, comme par le passé, porter le nom d'un rédacteur responsable.

Au sujet du cautionnement, qui fut donc maintenu dans ce projet, de Blochausen constate allégrement:

"Le cautionnement est également maintenu par les dispositions générales du projet de loi.- Le but du cautionnement est évident: c'est d'assurer l'effet des condamnations qui peuvent être prononcées contre le journal auquel le cautionnement appartient."

"Sans doute le cautionnement peut être considéré comme une mesure préventive, mais outre qu'il offre au public une garantie sensible contre les abus de la presse, sa modicité ne pourra pas être considérée comme une entrave à la liberté de la presse." [26]

---

24) Cf. : p.256
25) Op.cit. p.263
26) Op.cit. p.264

Et le Directeur-général de l'Intérieur de continuer de faire l'éloge de son projet: [27]

"Quant aux dispositions générales, elles sont donc: abolition de la concession pour les imprimeurs, mais maintien du cautionnement et de l'exigence d'un rédacteur responsable.

L'on peut donc soutenir qu'avec le projet de loi soumis au Conseil d'Etat, la presse sera libre, entièrement libre.

Dans de semblables conditions, il faut maintenir une législation pénale où soient prévus les divers crimes ou délits commis par la voie de la presse.

Dans le système pénal proposé, il y a peu d'innovations, si ce n'est qu'on a cherché autant que possible à laisser la plus grande latitude à l'appréciation du juge.

De plus les circonstances atténuantes sont admissibles dans tous les cas.

Il se trouve cependant dans le projet de loi deux dérogations au droit commun."

"La première a trait à la tentative", cas dans lequel l'auteur de l'excitation suivie d'aucun effet, sera néanmoins puni d'amende.

Deuxième exception au droit commun:

"L'art.16 admet la preuve et la contre-preuve par la voie ordinaire quant à la calomnie ou l'injure envers des personnes ou des fonctionnaires à raison de leur qualité ou de leurs fonctions".

L'avis du Conseil d'Etat [28] porte la date du 10 janvier 1868 et est signé du Président de la Fontaine et du Secrétaire P.-A. Thibeau.

---

27) Op.cit. pp. 264/265
28) Op.cit. pp. 266 et ss

Dans cet avis, le Conseil d'Etat fait état de la dissolution de la Confédération Germanique: il semble plaider pour un vrai "Code sur la Presse", demande l'abrogation de "toutes les lois antérieures qui ont principalement pour objet de réprimer les délits de la presse" et opte pour une "loi particulière au Grand-Duché", "une loi purement nationale".

Ce Conseil, issu du "coup d'Etat" de 1856 et organe au service du Souverain, se révèle à propos de cette loi très libéral: il réprouve le cautionnement, mais exige un rédacteur responsable.

Quant à l'incitation au délit, le Conseil estime que seule une incitation directe pourrait donner lieu à des poursuites; d'autre part, il renchérit en ce domaine en englobant expressis verbis dans les poursuites proposées les provocations au moyen de placards affichés, des écrits non imprimés, vendus ou distribués.

En outre, le Conseil propose de prévoir dans la nouvelle loi une disposition de protection de la religion, analogue aux stipulations fédérales:

"Seront passibles de la même peine, ceux qui par la voie des journaux ou écrits périodiques, auront attaqué les dogmes ou les usages de l'un des cultes reconnus.

Est considérée comme attaque coupable, celle qui par la manifestation des faits faux ou dénaturés, ou par la forme de la rédaction, expose l'objet de l'attaque à la haine ou au mépris". [29)]

Quant à l'infidélité dans les comptes rendus des séances de l'assemblée des Etats et des cours et tribunaux, le Conseil s'interroge si toute infidélité quelconque serait punissable:

---

29) Cf.: Op.cit. p.271

"Toute infidélité quelconque serait-elle punissable? Cela paraîtrait exagéré. Il semble qu'elle devra être d'une certaine gravité et porter des indices de mauvaise foi ou méchanceté".

2. Le projet de loi d'octobre 1868

En date du 31 octobre 1868, donc plus de 10 mois après que le Conseil d'Etat eût émis son avis sur l'avant-projet de loi, Monsieur Vannerus, le nouveau Directeur-général de la Justice, fit rapport au Prince-Lieutenant d'un projet de loi sur la presse. Entre-temps, le pays a eu sa nouvelle Constitution, celle de 1856 réformée dans un sens libéral.

Dans le nouveau projet, il a été tenu compte des observations du Conseil d'Etat au sujet de la provocation directe et des cultes, on admet la preuve des faits reprochés au fonctionnaire, pourvu qu'ils ne concernent pas la vie privée; les peines pour comptes rendus infidèles ne sont encourues qu'en cas de mauvaise foi de l'auteur; la loi, cette fois-ci, n'exige plus que soit constitué un rédacteur responsable, mais se limite à exiger l'indication du nom de l'imprimeur et le dépôt de trois exemplaires de la publication.

Quant aux responsabilités en cas de délit de presse, le texte établit une responsabilité par cascade, en visant d'abord l'auteur, pourvu qu'il soit Luxembourgeois et domicilié dans le pays, ensuite seulement l'éditeur, s'il remplit les mêmes conditions, puis l'imprimeur, sans distinction de nationalité et, enfin, le distributeur.

Dans le cas où l'on aurait affaire à des étrangers agissant sur le territoire du Grand-Duché, la législation spéciale aux étrangers serait appliquée.

Mais avant toute autre chose, ce nouveau projet de loi, présenté au Prince-Lieutenant le 31 octobre 1868, ne comporte donc plus les stipulations des fameux articles 2 et 3 de l'avant-projet du 19 octobre 1867, à savoir:

> "Avant de faire paraître un journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou autres, les rédacteurs ou éditeurs sont tenus d'en faire la déclaration préalable au Directeur-général du service afférent.
>
> Les éditeurs ou rédacteurs de journaux ou écrits périodiques politiques devront fournir un cautionnement".

Et

> "Les déclarations mentionnées au paragraphe 2 de l'article précédent contiendront les nom, prénoms et demeure d'un rédacteur responsable, ayant son domicile dans le Grand-Duché, âgé de 21 ans accomplis, jouissant de ses droits civils et politiques, et n'ayant encouru aucune condamnation à une peine afflictive ou infamante".
>
> "La déclaration prévue au paragraphe 4er du même article contiendra simplement les nom, prénoms et demeure de l'auteur, de l'éditeur ou de l'imprimeur de l'écrit périodique ou du journal". [30)]

Par contre, le projet présenté au nom du Roi Grand-Duc Guillaume III portait en exergue la référence expresse à l'article 24 de la nouvelle Constitution (du 17 octobre 1868), vieille d'une quinzaine de jours seulement:

---

30) Cf.: op.cit. pp. 256/257

"Vu l'art.24 de la Constitution qui est conçu comme suit:

La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.- La censure ne pourra jamais être établie. Il ne peut être exigé de cautionnnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.- Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est aboli.

L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi, si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché". [31)]

Dans son rapport au Prince-Lieuteant, le Directeur-général de la Justice écrit une remarque finale judicieuse. La voici:

"Le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'obliger les auteurs de signer les articles qu'ils publient dans les journaux. Cette disposition existe dans la législation française (Art.3 et 4 de la loi du 16 juillet 1850). Elle se fonde sur des considérations dont la gravité n'est pas à méconnaître.- Toutefois elle a l'inconvénient d'être peu efficace. L'auteur anonyme disparaît, mais c'est pour faire face au pseudonyme. Sans doute la fausse signature est punie, mais la preuve est d'une difficulté extrême, elle donne lieu à des recherches inquisitoriales qui le plus souvent aboutissent au non-lieu.

C'est principalement pour ce motif que je n'ai pu me résoudre à insérer la disposition dans le projet de loi sur la presse". [32)]

En date du 4 novembre 1868, donc sans tarder, le Prince Henri autorisa, au nom du Roi Grand-Duc, le dépôt de ce projet de loi à la Chambre des Députés.

---

31) Cf.: op.cit. p. 282
32) Cf.: op.cit. pp. 281/282

Ce dépôt fut fait par Monsieur Vannerus, Directeur-général de la Justice, le vendredi 13 novembre 1868, dans la séance qui commença ce jour à 3 heures de l'après-midi et fut présidée par M. Toutsch. Le projet fut renvoyé immédiatement aux sections compétentes. [33)]

Le 23 décembre 1868, le Directeur-général de la Justice fit remettre le nouveau projet au Conseil d'Etat "à fin d'appréciation". [34)]

Grosso modo, le Conseil entérine que "la promulgation de la nouvelle Constitution a dû entraîner la suppression de plusieurs articles du premier projet" et se limite par ailleurs à des remarques ponctuelles concernant des problèmes particuliers, sinon secondaires.

3. Le rapport de la section centrale de la Chambre des Députés

Ce rapport, signé du Président de la section Toutsch et du Rapporteur L. Wurth, n'est pas daté, mais il fut prêt aú plus tard le 20 février 1869 quand Emmanuel Servais, le Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, en soumit les amendements au Conseil d'Etat.

Pour la section centrale,

"le projet de loi consacre deux principes importants: le droit de réponse pour toute personne citée dans un journal, soit nominativement, soit indirectement, et la faculté, pour le prévenu du délit de calomnie envers des fonctionnaires publics ou des autorités constituées, d'administrer la preuve des faits imputés. Ce sont deux garanties précieuses pour le public et pour l'écrivain". [35)]

---

33) Cf.: Compte rendu des séances de la Chambre des Députés du G.-D. de Luxembourg. V.Buck, 1869,pp. 14/15
34) Cf.: p. 429
35) Cf.: op.cit. p.291

En ce qui concerne la provocation (directe) et la complicité, la section centrale regrette que l'on s'écarte des principes de la législation française, belge et néerlandaise et plaide en faveur d'une orientation stricte à la législation belge, l'art.24 de notre Constitution étant calqué directement sur l'art.18 de la Constitution belge.

En outre, pour ce qui est de la protection des cultes, elle veut voir s'étendre les poursuites éventuelles aux attaques contenues dans des pamphlets ou des placards, tout en se demandant ce qu'il faut entendre par "culte établi au Grand-Duché".

Puis, elle s'étend longuement sur l'interprétation des stipulations concernant "l'offense envers la personne des Souverains ou Chefs de Gouvernement étrangers" et la procédure à suivre en pareil cas.

Quant aux nom et demeure de l'imprimeur, que doit "porter ostensiblement toute production de la presse", la section centrale estime qu'il faut exiger "l'indication vraie" du nom et de la demeure de l'imprimeur.

La section centrale, la première, prend position en ce qui concerne le fameux droit de réponse, inscrit alors dans l'article 18 du projet et contenu finalement dans l'article 23 de notre loi. A propos de la "réponse d'une étendue double de celle de l'article auquel elle s'applique et qui dans tous les cas pourra comprendre mille lettres d'écriture", [36] la section centrale se demande si "le journal peut refuser purement et simplement l'insertion d'une réponse excédant l'étendue qu'elle peut avoir aux termes du projet. Elle est d'avis "que cette question doit être résolue dans le sens de l'art.15 de la loi française du 27 juillet 1849, qui astreint le

---

36) Cf.: op.cit. p.287

journal à insérer la réponse, mais impose à la personne qui fait usage du droit de réponse, l'obligation de payer l'insertion de l'excédant". [37]

D'autre part, elle plaide pour un texte clair et net, selon lequel ce droit de réponse revient aussi et indiscutablement aux autorités judiciaires et administratives.

Au système de la responsabilité par cascade, la section centrale adresse deux reproches: [38]

"1) Il ne s'enquiert pas du véritable coupable pour l'atteindre et le punir; il établit à charge de telle ou telle personne une présomption de culpabilité qui ne vient à cesser que par la découverte d'un autre agent du délit, que la loi charge d'une plus forte présomption de culpabilité. Dans ce système, il peut arriver que le véritable coupable échappe à toute punition, tandis que la peine atteint celui qui est exempt de toute culpabilité ou dont la participation au délit n'est qu'entièrement accessoire et indirecte.

Ainsi, par exemple, il est très-possible que le véritable coupable soit le distributeur d'un imprimé, tandis que l'imprimeur a agi de bonne foi, dans l'ignorance de l'usage délictueux auquel l'imprimé était destiné. Et néanmoins ce sera l'imprimeur qui sera puni, le distributeur ne pourra pas être atteint.

2) Si l'auteur et l'éditeur, bien que domiciliés dans le Grand-Duché, sont étrangers, ils échapperont à toute espèce de peine; l'imprimeur, et à défaut d'imprimeur, le distributeur luxembourgeois sera seul atteint. C'est une anomalie que M. le Directeur-général de la justice a lui-même fort bien caractérisée dans les termes suivants: "Dans ce système, il peut arriver que l'étranger, véritable auteur du délit, donne le singulier spectacle d'un coupable auquel la loi garantit l'impunité". (Rapport au Prince-Lieutenant, art.19)

---

37) Cf.: op.cit. p.306
38) Cf.: op.cit. pp. 307 et ss

Quel peut être le motif qui justifierait une exception aussi exorbitante en faveur de l'étranger? Le rapport au Prince-Lieutenant répond que "si la loi ne frappe ni l'auteur ni l'éditeur étrangers, c'est qu'elle veut une répression réelle et non une condamnation illusoire à laquelle le coupable puisse se soustraire par un simple changement de résidence". Ce motif ne paraît pas concluant. La circonstance fortuite que le coupable a des facilités pour se soustraire à la punition, ne saurait justifier une exemption de toute espèce de peine. Au surplus, l'étranger résidant dans le Grand-Duché possédera souvent des ressources sur lesquelles la peine de l'amende pourra être exécutée; de plus, l'obligation de quitter le pays pour échapper à une peine d'emprisonnement, sera un équivalent pour la peine à laquelle il se sera soustrait; enfin, l'étranger prévenu d'un crime sera soumis à l'emprisonnement préventif, et d'après l'art.25 ci-après, il pourra être emprisonné préventivement même en cas de délit.

La section centrale a pensé qu'il convient de s'arrêter à un système de responsabilité qui repose sur les principes généraux de droit.

En règle générale l'auteur, l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur peuvent être, soit les co-auteurs, soit les complices d'un délit de presse.

L'auteur a conçu la pensée coupable dans le but de la publier.

L'éditeur, recevant de l'auteur son oeuvre, s'est chargé de donner à cette dernière une forme propre à voir le jour et de lui procurer les moyens d'arriver à la publicité.

L'imprimeur a fourni les instruments qui ont servi à la perpétration du délit.

Enfin le distributeur a communiqué au public le produit abusif de la presse.

Tous ont coopéré à la perpétration de l'acte qui constitue le délit.

Si tous sont coupables, tous doivent être punis. Si l'un ou l'autre d'entre eux n'a pas agi sciemment et méchamment, il doit être à l'abri de toute peine.

Ce sera aux tribunaux à décider la question de culpabilité ou de non-culpabilité en ce qui concerne spécialement chacun des agents des délits.

Voilà le principe.

A ce principe, il est fait une exception par l'art.24 de la Constitution: Si l'auteur est connu, Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché, il sera seul passible des peines édictées par la loi; l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur seront complètement exonérés." 39)

Avant d'aborder un problème particulièrement difficile et de proposer à son sujet une solution extrêmement délicate et grave, voire dangereuse, et ce tant dans le domaine juridique que dans celui des libertés tout court, la section centrale, dans un élan de libéralisme vrai, se préoccupait de la garantie que le prévenu d'un délit de presse ne pût jamais être emprisonné avant sa condamnation. Ceci ne l'empêcha cependant pas de tomber dans un autre piège, je dirais dans le sien propre, celui de la présomption légale en matière de délit de presse. Elle proposait un article additionnel de la teneur suivante:

Art..... Les presses et le matériel d'imprimerie qui servent à l'exercice de la profession de l'imprimeur condamné en vertu de la présente loi, soit comme auteur, soit comme co-auteur, soit comme complice, garantissent l'exécution des condamnations prononcées

---

39) Pour ce qui est de la suite de cette discussion, je renvoie au texte du rapport de la section centrale.

à sa charge, et ce par privilège et préférence à toutes autres créances, même privilégiées.

Il est, à cet égard, présumé propriétaire de ces presses et de ce matériel d'imprimerie; aucune preuve contraire ne sera reçue." 40)

La proposition reposait sur les considérations suivantes:

"Pour que la loi jouisse de l'autorité nécessaire, il faut que ses prescriptions ne puissent être trop facilement éludées. Rien ne mine davantage le respect dû aux lois que lorsque ceux qu'elle doit atteindre réussissent, par des moyens détournés, à se soustraire au châtiment qu'ils ont mérité. Partant de cette idée, la section centrale a recherché les moyens d'empêcher que les condamnations prononcées en vertu de la présente loi ne devinssent illusoires.

Si l'auteur du délit n'est pas connu, ou si, étant connu, il n'est ni Luxembourgeois ni domicilié dans le Grand-Duché, ce sera, en règle générale, à l'imprimeur qu'incombera la responsabilité pénale et civile du délit. Le matériel d'imprimerie, qui a ordinairement une valeur assez élevée, servira de garantie à l'exécution des condamnations à l'amende et aux dommages-intérêts qui auront été prononcés.

Mais ne sera-t-il pas facile à l'imprimeur d'éluder la loi, en passant avec un tiers un acte de vente fictif? Il est à craindre que ce moyen de frauder la loi ne soit employé fréquemment.

Pour empêcher cette fraude, la section centrale propose d'établir une présomption légale en vertu de laquelle l'imprimeur est censé être propriétaire des presses qui servent à l'exercice de sa profession et de créer un privilège grevant les presses pour garantie des condamnations prononcées en vertu de la présente loi." 41)

Ce qui prouve, si besoin en est, que des considérations justes peuvent donner lieu à des conclusions erronées.

---

40) Cf.: op.cit. p.316
41) Cf.: op.cit. p.315

4. Le Conseil d'Etat face à la section centrale

Le Conseil d'Etat, nous l'avons vu, avait déjà émis un avis à propos de l'avant-projet d'octobre 1867. Dans ces considérations, le Conseil, à la surprise générale, s'avérait très libéral, plus libéral en tout cas que les milieux gouvernementaux.

Son deuxième avis portait sur le projet de loi d'octobre 1868, dont il fut question plus haut.

Le troisième avis du Conseil d'Etat, daté du 4 mars 1869 et signé de MM. Simons, Président, et P.-A. Thibeau, Secrétaire, portait sur les amendements proposés par la section centrale.

Outre des remarques de style ou de droit mineures, le Conseil se déclara le plus souvent d'accord avec la section centrale et n'eut donc pas d'observation spéciale à formuler.

Des divergences de vue majeures éclataient à propos de la responsabilité pour délits de presse (nouv.art.16). Le Conseil d'Etat soulève la question pertinente de savoir: "Quid, si l'auteur n'est pas connu ou s'il ne réunit pas les conditions indiquées?" [42)]

Et le Conseil de constater:

"D'après le système proposé par la section centrale, l'imprimeur ne pourra, dans ce cas, être condamné que pour autant qu'il est établi qu'il a agi sciemment et méchamment; d'après le système proposé par le Gouvernement, la responsabilité pénale et civile incombe, dans le même cas, à l'imprimeur sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il a agi sciemment et méchamment ou non.

Le Conseil est d'avis qu'il convient de maintenir le système proposé par le Gouvernement.

L'imprimeur qui prête ses presses pour la publication d'un article punissable écrit par un auteur inconnu ou par un auteur qui n'est pas Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché

---

42) Cf.: op.cit. p.327

commet une faute lourde et doit nécessairement être puni. Si l'imprimeur ne pouvait être puni que pour autant qu'il fût établi qu'il a agi sciemment et méchamment, il ne pourrait presque jamais être atteint, puisque la condamnation dépendrait d'une preuve qu'il sera impossible de rapporter dans la plupart des cas.

Le système de la section centrale, s'il était admis, aurait donc pour conséquence l'impunité des délits commis par la voie de la presse.

Le Conseil d'Etat admet, avec la section centrale, que l'auteur d'un article punissable, lorsqu'il est étranger, doit pouvoir être poursuivi concurremment avec l'imprimeur responsable; la circonstance que l'imprimeur est devenu responsable de l'article punissable, n'est pas un motif pour mettre à l'abri de poursuites l'auteur de cet article". [43)]

Divergence de vue également entre le Conseil d'Etat et la section centrale en ce qui concerne les suites à donner dans le cas où des délits seraient commis par des papiers étrangers.

Enfin, il faut noter un refus catégorique du Conseil à l'adresse de la section centrale pour ce qui est de sa proposition d'accorder à l'Etat un privilège sur l'équipement d'imprimerie. Selon lui, "la loi sur la contrainte par corps" fournit des moyens suffisants pour garantir l'exécution des jugements portant condamnation pécuniaire". [44)]

---

43) Cf.: op.cit. p. 327

44) Cf.: op.cit. p. 330 et voir aussi op.cit. p. 329:
"Accorder à l'Etat, pour le recouvrement des condamnations pécuniaires prononcées à charge de l'imprimeur, un rang de priorité à l'égard des créanciers de ce dernier, même à l'égard des créanciers privilégiés, comme par exemple les enfants mineurs, ce serait créer une dérogation au droit commun qui froisserait des droits qu'il convient de respecter et qui ne se justifierait d'aucune manière".

5. Le rapport supplémentaire de la section centrale

Du rapport supplémentaire de la section centrale (15 mars 1869) qui concernait exclusivement le nouvel avis du Conseil d'Etat, il y a lieu de citer une fois de plus les divergences de vue au sujet des poursuites à engager en cas de délit de presse.

La section centrale reconnaît "la gravité de l'objection" que lui a faite le Conseil d'Etat [45] et propose un nouveau texte:

"Art.16.- La responsabilité pénale et civile des délits de presse incombe à tous ceux qui y auront concouru, soit comme auteur, soit comme co-auteur, soit comme complice.

Néanmoins, si l'auteur est connu, Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché, l'imprimeur, l'éditeur et le distributeur sont à l'abri de toute poursuite.

Avant de s'occuper du fond, le tribunal décidera si la personne présentée comme l'auteur du délit l'est réellement. L'éditeur, l'imprimeur et le distributeur seront toujours maintenus en cause, jusqu'à ce que l'auteur ait été judiciairement reconnu comme tel.

En dehors des cas prévus par le paragraphe 2 du présent article, l'imprimeur sera légalement réputé auteur ou co-auteur du délit". [46]

---

45) Cf.: op.cit. p.332:
"L'imprimeur, dit-il, qui prête sa presse pour la publication d'un article punissable , écrit par un auteur inconnu, ou par un auteur qui n'est pas Luxembourgeois ou domicilié dans le Grand-Duché, commet une faute lourde et doit nécessairement être puni. Si l'imprimeur ne pouvait être puni que pour autant qu'il fût établi qu'il a agi sciemment et méchamment, il ne pourrait presque jamais être atteint, puisque la condamnation dépendrait d'une preuve qu'il sera impossible de rapporter dans la plupart des cas. Le système de la section centrale, s'il était admis, aurait donc pour conséquence l'impunité des délits commis par la voie de la presse."

46) Cf.: op.cit. p. 332/333

Dissension non levée entre la section centrale et le Conseil d'Etat également en ce qui concerne la création du fameux privilège en faveur de l'Etat sur le matériel d'imprimerie, moyennant la présomption que faute de coupable direct à punir, les presses ayant servi au délit seraient les responsables. La section centrale qui, sur la plupart des autres points, rallie l'avis du Conseil d'Etat, maintient ici son point de vue irréductible. [46bis)]

6. Les débats parlementaires

Le projet de loi sur la presse ainsi conçu, avisé et amendé, avait été déposé à la Chambre des Députés par M. Vannerus en date du 13 novembre 1868; le même Directeur-général de la Justice y déposa l'avis du Conseil d'Etat en date du 21 janvier 1869; le mardi 16 mars 1869, la 29e séance de la Chambre des Députés portait sur son sommaire le rapport définitif de la section centrale sur le projet de loi concernant la presse.

Ce fut, comme de coutume, le rapporteur L. Wurth qui donna lecture du rapport de la section centrale et résuma l'avis afférent du Conseil d'Etat, puis il présenta les conclusions définitives de la section centrale.

Premier orateur, M. Norbert Metz voit dans ce rapport la preuve que "dans notre pays on comprend combien la loi sur la presse a de l'importance". [47)] Puis l'orateur soulève la question de savoir quand et comment on pourrait évacuer ce projet avant les prochaines

---

46bis) Cf.: op.cit. pp. 334/335

47) Cf.: op.cit. p.931

élections (8 juin 1869), étant toutefois entendu que la meilleure chose à faire serait l'examen de la loi avant la réunion de la nouvelle Chambre.

Pour M. de Scherff, il n'y a dans ce projet que "deux questions qui donneront lieu à des débats; pour le reste je crois qu'on sera d'accord". [48]

Le rapporteur Wurth consent qu'il y a deux questions importantes dans le projet, qui sont le problème de la responsabilité et celui du privilège à établir sur les presses.

Finalement on fixe la discussion à la séance subséquente, et les débats démarrent effectivement le vendredi, 19 mars 1869.

Dans cette séance, le Directeur-général Vannerus propose de se limiter à une "première lecture" et de remettre le second vote constitutionnel avec discussion exhaustive au temps postélectoral, ce qui devrait arranger tout le monde.

De l'exposé du rapporteur Wurth, nous apprenons que "la loi a déjà été étudiée sous toutes ses faces", et par le Conseil d'Etat, et par la section centrale, qui a fait appel "aux lumières de tous les jurisconsultes que renferme la Chambre", de sorte que cette section a "pour ainsi dire élaboré un nouveau projet de loi". Par ailleurs, le rapporteur estime que, entre les deux votes, étant désormais entendu que la loi ne serait pas dispensée du second vote, la presse pourrait continuer les débats et fournir des éléments utiles aux discussions précédant le vote final. [48bis]

Suivent alors la lecture des articles et les premiers votes.

---

48) Cf.: op.cit. p.932

48bis) Tout porte à croire que ce débat dans la presse n'a jamais eu lieu. Voir, à ce propos, le "Luxemburger Wort" des 14 novembre 1868,15 novembre 1868, 23 janvier 1869, 18 mars 1869, 21 mars 1869, 25 mars 1869, 3 juillet 1869 et 4 juillet 1869.

Une première discussion qui mérite ce nom ne fut engagée qu'à propos de l'art.12 qui traitait des outrages aux cultes. Mais contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'y allait pas du principe d'une sanction, mais du fait de savoir s'il fallait, comme le souhaitait la section centrale, oui ou non englober dans les poursuites éventuelles les placards et pamphlets, ou encore si des brochures sont des "Flugschriften", si on peut définir les placards de feuilles volantes, s'il suffit de les afficher ou si l'on doit les distribuer, etc.....

Cette discussion historique, dans laquelle intervenaient à plusieurs reprises quelques grands noms de notre vie parlementaire d'alors , à savoir les Vannerus, Wurth, de Scherff, Brasseur, N. Metz, eut finalement pour résultat qu'on supprimât dans le projet les deux mots "ou pamphlets", et le calme revint jusqu'à la lecture de l'art. 16 concernant la responsabilité pénale et civile en matière de délit de presse.

a) Le problème de la responsabilité

Nous savons que dès le début, il fut prévu une responsabilité par cascade; nous connaissons aussi l'attitude de la section centrale et l'avis du Conseil d'Etat à ce propos.

Dans le débat, où tout de suite le Directeur-général se dit en désaccord avec la section centrale, intervenaient successivement, avec toute leur érudition juridique et tous leurs talents oratoires, les Wurth, N. Metz, Vannerus, de Scherff, A. de Tornaco, Brasseur et Ch.-Th. André. Il y allait tout d'abord de la bonne et authentique interprétation de la législation belge que l'on voulait suivre le plus près possible.

Une partie du débat tournait autour de la question de savoir si la responsabilité doit être unique ou si l'on peut avoir, le cas échéant, plusieurs coupables pour un seul et même délit, tel que le

prévoyait l'art.16 dans la version soumise au vote des députés.

Vannerus était pour un seul coupable et interprétait ainsi la législation belge postérieure à 1830. La section centrale, son rapporteur Wurth en tête, optait évidemment pour la thèse contraire, alors que le Directeur-général de la Justice dénonçait une contradiction flagrante entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'art.16 proposés par la section centrale: "Tous ceux qui y auront concouru..... " et "si l'auteur est connu", etc...."l'imprimeur, l'éditeur et le distributeur sont à l'abri de toute poursuite".

Par ailleurs, le Directeur-général, tout en admettant désormais qu'en présence d'un auteur étranger l'imprimeur puisse être condamné, se dit opposé à poursuivre également et en même temps l'éditeur, le distributeur ou tout autre complice.

Selon le rapporteur Wurth, le tout est de bien distinguer:

"Ou bien l'auteur d'un article est connu, Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché; ou bien l'auteur n'est pas connu, ou étant connu, il n'est pas Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché.

La première hypothèse sera sans contestation celle qui se présentera le plus fréquemment; dans cette hypothèse aussi, aucune discussion n'est possible au sujet de la question de savoir à qui doit incomber la responsabilité? elle incombe exclusivement et uniquement à l'auteur. Ce principe en effet est inscrit dans l'art.24 de la Constitution...." [49]

Et M. Wurth de continuer:

"La question de responsabilité ne peut se présenter que dans la seconde hypothèse ..... lorsque l'auteur n'est pas connu, lorsque l'imprimeur ne le nomme pas, ou bien lorsque l'auteur n'est pas Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché. Ici l'on peut se demander à qui doit incomber la responsabilité? Deux systèmes

---

49) Cf.: op.cit. p.1028

directement opposés se trouvaient en présence: c'était d'une part le système du projet du Gouvernement, c'était d'autre part le le système du premier projet de la section centrale. L'art.16 qui vous est soumis en ce moment est un troisième système qui constitue une espèce de transaction entre les deux premiers." 50)

Le système prévu par le Gouvernement est la responsabilité par cascade avec une seule personne condamnée. "Ce système", constate Wurth, "peut présenter un avantage, c'est qu'aucun délit de presse ne reste impuni; mais à côté de cet avantage, il présente un bien grand inconvénient, c'est que souvent on punira celui qui n'est pas coupable, tandis que le véritable coupable échappera à toute répression. Je m'explique par un exemple: je suis étranger, je remets à un imprimeur luxembourgeois un écrit qui contient des outrages aux bonnes moeurs, à la religion, bref tout autre délit tombant sous l'application de la loi; je promets à l'imprimeur de ne pas faire usage de cet écrit dans le Grand-Duché; je lui dis que cet écrit est destiné exclusivement à être distribué à l'étranger; l'imprimeur ajoute foi à mes paroles, il imprime l'écrit, et moi, contrairement à la parole donnée, je distribue l'imprimé dans le Grand-Duché. Qui sera dans cette hypothèse le véritable coupable? Evidemment c'est moi, qui ai conçu la pensée coupable; c'est moi, qui ai distribué l'imprimé. Et qui sera puni? Ce ne sera pas moi, ce sera l'imprimeur, qui est complètement innocent. Si on s'en prend à moi, je dirai: je suis distributeur, voilà mon imprimeur. L'imprimeur, lui, ne pourra pas dire: voilà mon auteur, par conséquent je dois être déchargé de toute espèce de peine; car je parle dans l'hypothèse que moi, auteur, je suis étranger.

Ce sera donc l'imprimeur, qui sera plus ou moins innocent, qui sera condamné, et moi, qui suis auteur et distributeur, j'échapperai à toute espèce de peine! Voilà certes un inconvénient très grand que l'on peut reprocher à ce système.

---

50) Cf.: op.cit. pp.1028/1029

M. N.Metz. Il n'a qu'à ne pas imprimer.

M. Wurth. Si on ne commet pas de délit, on ne peut pas être condamné.

Je viens de faire allusion à un autre reproche encore qu'on peut adresser au système proposé par le Gouvernement dans son premier projet. Ce projet repose sur cette idée fondamentale, que dans tous les cas une seule personne doit être condamnée. Pour rester conséquent, on en arrive à ne jamais punir un auteur étranger. Ainsi supposons un étranger résidant dans le Grand-Duché qui écrit un journal; il pourra insérer dans ce journal tout ce qu'il voudra, il ne pourra jamais être condamné; un Luxembourgeois insérerait le même article dans un journal, il pourrait être condamné selon les cas aux travaux forcés ou à la peine de mort, et l'étranger qui a écrit le même article ne pourra pas être atteint. Qui sera atteint? Ce sera l'imprimeur!

M. N.Metz. C'est naturel.

M. Wurth. L'hon. M. N.Metz trouve que cela est naturel; je regrette de ne pouvoir partager son avis; il me semble que les principes les plus simples du droit enseignent que c'est celui qui a commis le délit qui doit être condamné, et non pas celui qui est plus ou moins innocent.

Une voix. Plus ou moins?

M. Wurth. J'expliquerai tout à l'heure le plus ou moins. Voilà, Messieurs, le système du projet du Gouvernement. Voici maintenant le premier système proposé par la section centrale: Il part d'une idée diamétralement opposée à celle du premier projet du Gouvernement; il considère les délits de presse comme des délits de droit commun et il dit: tous ceux qui commettent un délit doivent être condamnés, s'ils ont agi sciemment et méchamment mais s'il n'est pas établi que l'auteur, ou l'imprimeur, ou l'éditeur, ou le distributeur ait agi sciemment ou méchamment, alors celui à charge

duquel cette preuve ne sera pas rapportée devra être acquitté; et si rien n'est prouvé à charge ni de l'un ni de l'autre, tous doivent être acquittés.

Dans ce système, Messieurs, l'auteur étranger n'échappe plus à la peine; il peut être poursuivi concurremment avec l'imprimeur, ou l'éditeur ou le distributeur, et s'il est prouvé à charge de l'auteur étranger qu'il a commis un délit, il sera condamné et c'est lui qui devra supporter la punition.

Voilà donc, Messieurs, les systèmes opposés. Ils peuvent se caractériser en deux mots: Dans le système du Gouvernement, on ne demande qu'une victime, mais on en demande toujours une. Dans le système du premier projet de la section centrale, il peut y avoir plusieurs victimes, mais il se peut aussi qu'il n'y en ait aucune. Tout dépend de la question de savoir si le tribunal reconnaîtra coupables ceux qui sont traduits devant lui pour délit de presse; si le tribunal trouve que tous sont coupables, tous sont condamnés; si le tribunal trouve qu'aucun d'eux n'est coupable, aucun d'eux ne sera condamné.

L'hon. Directeur-général de la justice a manifesté, au sujet de ce dernier système, des scrupules constitutionnels; il croit que l'esprit de la Constitution ne permet pas de poursuivre à la fois plusieurs personnes pour un seul et même délit de presse. C'est un scrupule que je ne partage pas; la Constitution elle-même prévoit le cas. Un décret belge, qui a été rendu par le Congrès immédiatement après la promulgation de la Constitution belge, prévoit également que des poursuites peuvent être dirigées, et contre l'auteur, et contre l'imprimeur, et contre l'éditeur, et contre le distributeur; car ce décret porte textuellement que "l'imprimeur, etc. seront maintenus en cause jusqu'à ce que les tribunaux aient reconnu quel était le véritable auteur." 51)

Finalement M. Wurth rappela aux députés l'objection faite par le Conseil d'Etat au système de la section centrale:

---

51) Cf.: op.cit. pp. 1029 et ss

"L'imprimeur qui prête ses presses pour la publication d'un article punissable écrit par un auteur inconnu ou par un auteur qui n'est pas Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché, commet une faute lourde et doit nécessairement être puni. Si l'imprimeur ne pouvait être puni que pour autant qu'il fût établi qu'il a agi sciemment et méchamment, il ne pourrait presque jamais être atteint, puisque la condamnation dépendrait d'une preuve qu'il sera impossible de rapporter dans la plupart des cas.- Le système de la section centrale, s'il était admis, aurait donc pour conséquence l'impunité des délits commis par la voie de la presse." 52)

Cette objection eut pour effet que la majorité de la section centrale, M. Wurth eut hâte de dire que lui-même fit part de la minorité, ajoutait à l'art.16 un paragraphe 4:

"En dehors des cas prévus par le paragraphe 2 du présent article, l'imprimeur sera légalement réputé auteur ou co-auteur du délit".

Wurth proposait des amendements, mais la discussion s'envenimait autour du respect de la Constitution, de la bonne interprétation de la législation belge sur la presse, sur "le complice" à poursuivre et la liberté en général, jusqu'à ce que d'aucuns constataient "qu'il n'y a pas une grande différence entre le système du Gouvernement et celui de la section centrale". 53)

Finalement, l'art.16 fut mis aux voix et adopté avec les modifications proposées par M. Wurth, à savoir "l'ajoute des mots - ainsi que tout complice - et de l'ajoute des mots

---

52) Cf.: op.cit. pp. 1033/1034
53) Cf.: op.cit. p. 1043

- à des peines correctionnelles - ". [54]

Les feux de la passion se rallumaient évidemment lorsqu'il fut question du fameux privilège à établir sur les imprimeries, idée délicate et dangereuse que, on se souvient, la section centrale avait de son propre gré introduite dans le projet.

b) La question du privilège lié à une présomption

Rappelons la teneur de ce qui, de par la volonté de la section centrale, était devenu l'article 27:

"Art.27.- Les presses et le matériel d'imprimerie qui servent à l'exercice de la profession de l'imprimeur condamné pour délit de presse, soit comme auteur, soit comme co-auteur, soit comme complice, garantissent l'exécution des condamnations prononcées à sa charge et ce par privilège et préférence à toute autre créance, même privilégiée.

Il est, à cet égard, présumé propriétaire de ces presses et de ce matériel d'imprimerie; aucune preuve contraire ne sera reçue". [55]

---

54) Cf.: op.cit. p.1044 et p.1024
"Art. 16.- La responsabilité pénale et civile des délits de presse incombe à tous ceux qui y auront concouru, soit comme co-auteur, soit comme complice.
Néanmoins, si l'auteur est connu, Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché, l'imprimeur, l'éditeur, le distributeur et tout complice sont à l'abri de toute poursuite.
Avant de s'occuper du fond, le tribunal décidera si la personne présentée comme l'auteur du délit l'est réellement.
L'imprimeur, l'éditeur et le distributeur seront toujours maintenus en cause, jusqu'à ce que l'auteur ait été judiciairement reconnu comme tel.
En dehors du cas prévu par le par.2 du présent article, l'imprimeur sera légalement réputé auteur ou co-auteur du délit.
Cependant l'imprimeur ne pourra être condamné qu'à des peines correctionnelles, lorsque l'intention méchante n'est pas établie à sa charge".

55) Cf.: op.cit. pp.1044/1045

Le premier député à prendre la parole, fut M. Eyschen, qui, sans ambages, déclara:

"Je crois que la création de ce privilège n'est pas nécessaire, qu'elle n'est justifiée ni en fait ni en droit; je suis encore persuadé que la disposition de l'art.27 est inconstitutionnelle". [56]

Ses développements rhétoriques ultérieurs ne devaient qu'illustrer et renforcer la condamnation sans appel qu'il prononçait à l'égard de cette volonté de la section centrale d'introduire ici un privilège en faveur de l'Etat et au détriment de la presse.

"Quelle est, Messieurs",demande M. Eyschen, "la nature de la créance à laquelle on voudrait attacher aujourd'hui un privilège? Il s'agit d'une condamnation tout à fait ordinaire, prononcée pour un délit tout à fait ordinaire, une condamnation à l'amende ou à des dommages-intérêts. Je vous demande pourquoi l'amende de 50 fr. qui est infligée pour délit de presse, aurait un privilège spécial à côté d'une autre amende infligée pour un délit quelconque? Pourquoi cette faveur spéciale? Et pourquoi cette sévérité extraordinaire pour les délits de presse? " [57]

Après avoir énuméré et expliqué les privilèges existants du Code Civil (frais de justice, frais funéraires, frais de dernière maladie, salaires, fournitures de subsistance, ensuite privilèges du vendeur et du propriétaire) le député Eyschen de s'exclamer:

"Et l'on voudrait qu'une simple amende infligée pour délit de presse vînt primer tous ces privilèges, qui ont des causes sacrées pour ainsi dire! Et où serait donc, je le demande encore une fois, la cause de cette préférence? L'innovation proposée par la section centrale ne ferait donc que consacrer une flagrante injustice. Et pourquoi ce luxe, ce surcroît de pénalités pour la presse?" [58]

---

56) Cf.: op.cit. p. 1045
57) Cf.: op.cit. p. 1045
58) Cf.: op.cit. p. 1047

Argument ultime et décisif de l'orateur: vous réintroduisez le cautionnement. Or, l'art.24 de la Constitution s'y oppose formellement! Ecoutons encore l'honorable M. Eyschen:

"Qu'est ce que c'est que le cautionnement? C'est le dépôt, entre les mains de l'administration, d'une somme qui est affectée par préférence au paiement des amendes et dommages-intérêts. Quel en est le but? On veut que l'Etat et les particuliers qui sont lésés par des délits de presse aient le moyen d'exercer un recours utile envers l'imprimeur, on veut que leur créance soit garantie. Quel est l'effet du cautionnement? C'est que les écrivains et les imprimeurs qui n'ont pas assez de fortune pour déposer une somme de 1.500 à 3.000 francs ne peuvent pas imprimer, ni fonder un journal. Or, la nature, le but et l'effet du privilège que la section centrale vient inscrire dans l'art.27, sont tout à fait les mêmes. Vous n'avez qu'à lire le rapport de cette section pour vous en convaincre. On y dit formellement que le privilège "doit garantir le paiement des amendes et condamnations civiles". Ce privilège aura infailliblement le même résultat, c'est que tous les imprimeurs qui n'ont pas une fortune assez considérable pour acheter des presses libres de tout autre privilège, libres du privilège du vendeur et du propriétaire de la maison louée, toutes ces personnes ne pourront fonder un journal, ne pourront exercer leur profession. Ce sera la ruine de la petite presse". 59)

Ce à quoi M. Wurth, rapporteur, rétorqua que le projet de loi ne contiendrait aucune mesure préventive, ni cautionnement, ni censure, ni rédacteur responsable, ce qui, selon le compte rendu, provoqua des interruptions, à la fin desquelles M. N. Metz eut droit à la parole, pour constater:

"Les observations que vient de faire l'hon. M. Eyschen me confirment dans cette pensée, que ce qui se passe en ce moment chez nous ne se passe ordinairement pas ailleurs. C'est ordinairement le Gouvernement qui propose les lois les moins libérales, et ce sont

---

59) Cf.: op.cit. p. 1048

les Chambres qui les rendent plus libérales. C'est chez nous le contraire aujourd'hui: les dispositions libérales proviennent plutôt du Gouvernement que de la Chambre. C'est un regret que je manifeste, si toutefois il est exact que dans le projet du Gouvernement ne se trouvait pas inséré cet article qui est en discussion maintenant; et c'est aussi pour cela que je serais bien aise qu'il fût rayé de notre loi. Il est certain que c'est une entrave à la liberté de la presse; les grandes presses ne s'en ressentiront pas, ce sont les petites presses qui s'en ressentiront, et leur liberté doit cependant être respectée comme celle des premières. Je verrais avec peine qu'on pût dire de notre loi qu'elle met des entraves à la liberté de la petite presse, à la création d'un petit journal, car sa presse une fois saisie, il serait ruiné". 60)

Suivent de nouvelles altercations entres les honorables Brasseur, Wurth, Toutsch (Président), Eyschen, André et, enfin, le Directeur-général Vannerus.
Le rapporteur Wurth affirmait à l'adresse de M. Metz:

"Je commencerai par protester contre la supposition de l'hon. M. N.Metz, qui croit que ce projet n'est pas aussi libéral que celui qui nous a été soumis par le Gouvernement. Le projet du Gouvernement, comme je l'avais dit tout à l'heure, ne prévoit aucune mesure préventive, et j'ai fait l'énumération de toutes les mesures préventives qui se trouvaient dans la loi précédente, et que nous ne rencontrons plus dans le projet du Gouvernement. Sous ce rapport le projet présenté par le Gouvernement était certainement la loi la plus libérale qu'on pût trouver dans un pays quelconque de l'Europe. Sous ce rapport aussi, il n'y a aucune innovation apportée au projet du Gouvernement; dans tout le projet de la section centrale il n'existe pas une seule mesure préventive, non seulement pas de mesure préventive prohibée par la Constitution, mais pas même la nécessité d'avoir un

---

60) Cf.: op.cit. p. 1049

rédacteur responsable. Certainement que nous ne saurions sous ce rapport, contester au projet dont nous sommes saisis en ce moment le caractère d'une loi libérale.

Mais si ce projet ne contient pas de mesure préventive, il faut au moins qu'il y ait dans la loi des dispositions qui assurent l'exécution des mesures répressives. Car si vous n'avez ni mesures préventives ni mesures répressives, alors vous n'avez plus de loi du tout, vous n'avez plus la liberté de la presse, vous aurez l'abus, la licence sans moyen de répression. Je pense que ce n'est pas là où nous voulons en arriver.

La disposition qui a été insérée dans le projet de loi et qui est en ce moment en discussion, a précisément pour objet de rendre la répression possible, et l'idée de cette disposition a été suggérée par les abus qui existent aujourd'hui et contre lesquels il faut nécessairement réagir.

Aujourd'hui, d'après la législation en vigueur, chaque journal doit avoir un rédacteur responsable. Le législateur s'est dit qu'alors au moins il y aurait une personne qu'on pourrait atteindre, contre laquelle les peines de l'amende, de l'emprisonnement pourraient être prononcées; une personne contre laquelle le particulier pourrait exercer son recours, si lui-même était l'objet d'un délit de calomnie ou d'injures. Eh bien, qu'avons-nous vu? Nous avons vu, pour éluder la loi, mettre à la tête d'un journal un porte-faix! Je vous demande si ce n'est pas là une véritable dérision. Et qu'est-il arrivé? Ce porte-faix a été poursuivi, et il est venu déclarer devant le tribunal que s'il était condamné, il irait en prison et qu'il aurait 2 thrs. par jour". [61]

En péroraison de cette longue intervention, le rapporteur de la loi toucha au problème constitutionnel:

---

61) Cf.: op.cit. pp.1050/1051

"On a adressé au principe que nous voulons introduire dans le projet de loi un autre reproche: on a dit qu'il était inconstitutionnel. Cette question a été longuement discutée au sein de la section centrale; je dirai que moi-même j'ai eu des scrupules; mais en fin de compte j'ai dû me rendre à l'avis de tous les autres jurisconsultes qui faisaient partie de la section centrale. Aussi ai-je déclaré que quand la question viendrait en séance publique, je ne me chargerais pas du rapport sur la disposition dont il s'agit. C'est l'hon. M. Simons qui avait été chargé de ce soin et l'hon. M. André a partagé entièrement l'avis de l'hon. M. Simons".[62)]

Ce qui était évidemment de nature à provoquer de nouveaux remous. M. Eyschen revint à la charge pour confirmer à M. Wurth que le Gouvernement avait effectivement proposé une loi libérale, mais que

"la section centrale a modifié ce projet de manière fort peu libérale, elle y a introduit une mesure qui est évidemment préventive, en y insérant l'article qui fait l'objet de la présente discussion; car l'art.27 exige un cautionnement, déguisé il est vrai, mais qui néanmoins existe. Je crois l'avoir suffisamment établi; je ne veux pas fatiguer la Chambre par des redites. Je vous rappellerai seulement les discussions que nous avons eues l'année dernière à ce sujet, lorsque nous avons voté la Constitution. Nous sommes alors revenus franchement aux principes de 1848, nous avons formellement proscrit tout cautionnement et en général toute mesure préventive; tous nous avons été d'accord pour dire qu'aucun genre de cautionnement, aucune mesure préventive ne devait jamais être introduite dans nos lois; la Constitution a été votée à l'unanimité et aujourd'hui déjà on chercherait à en éluder les dispositions les plus libérales". [63)]

---

62) Cf.: op.cit. p. 1054
63) Cf.: op.cit. p. 1056

Et Eyschen de conclure:

"La contrainte par corps, ce moyen qui suffit pour l'exécution de toutes les condamnations quelconques serait-il insuffisant pour les délits de presse? Pourquoi donc ce luxe de pénalités en cette matière? La presse est-elle plus à craindre que le poison et le revolver? Je disais donc, Messieurs, que le cautionnement avait identiquement le même but que l'art.27. Pour l'établir, je m'appuie sur l'aveu de la section centrale. Et si tel est le but de l'art.27, le résultat devrait forcément en être le même. Pourquoi avons-nous décidé lors du vote de la Constitution qu'aucun cautionnement ne pouvait être exigé des imprimeurs et éditeurs? C'est que nous y voyions une mesure préventive des plus désastreuses, c'est que nous nous disions qu'il serait impossible de créer un journal à toute personne qui ne serait pas dans une certaine situation de fortune". 64)

Revenant plus tard à la charge, Eyschen se prêta aux révélations significatives:

"Un membre de la section centrale m'a avoué qu'un de ses collègues de la même section lui avait dit que le privilège était un cautionnement, et que c'était pour cela qu'il le voterait ..... Si on veut parler de ce qui s'est passé dans la section centrale, voilà aussi un renseignement". 65)

L'honorable Ch.-Th. André coincé entre son appartenance à la section centrale (sinon sa présence à la réunion décisive et sa participation aux débats) et ses convictions intimes, fit cette profession de foi:

"Messieurs, je vois que beaucoup de membres de la Chambre se trouvent sous une impression très-défavorable à la liberté de la presse, par suite de licences qu'on s'est permis de commettre dans les

---

64) Cf.: op.cit. p.1057
65) Cf.: op.cit. p.1058

derniers temps; mais comme législateurs nous devons faire abstraction de ce sentiment, car nous ne faisons pas une loi de circonstance, nous faisons une loi qui doit satisfaire aux exigences de toutes les époques de notre vie politique et sociale. Ne nous préoccupons donc pas des abus qui se sont produits dans les derniers temps, défaisons-nous de toute frayeur et de tout ressentiment contre la liberté, sur laquelle la licence s'est peut-être un instant greffée.

La section centrale dit que ce privilège est nécessaire pour assurer la répression. Le Conseil d'Etat a déjà répondu à cette objection. Le paiement des amendes prononcées au profit de l'Etat est suffisamment garanti par la contrainte par corps. Du reste, je demande avec l'hon. M. Eyschen si les amendes pour délit de presse sont plus sacrées que d'autres amendes prononcées pour des délits peut-être plus graves?" 66)

Sa conclusion fut brève, claire et nette:

"Messieurs, je voterai contre l'art.27 proposé par la section centrale, je voterai contre cet article d'abord parce que je considère ce privilège comme inutile, en ce que l'exécution des condamnations à des peines pécuniaires est suffisamment garantie par la contrainte par corps; ensuite parce que le privilège qu'on veut créer changerait deux articles du Code civil, et qu'il ne faut pas toucher légèrement par une loi sur la presse à une législation aussi importante que le Code civil; en troisième lieu parce que je regarde ce privilège comme une mesure préventive, comme un cautionnement déguisé, comme une mesure inconstitutionnelle". 67)

---

66) Cf.: op.cit. p.1059
67) Cf.: op.cit. p.1061

c) Les votes

Après que le Directeur-général de la Justice, Vannerus, eût dit qu'il partageait la manière de voir de MM. Eyschen et André, que la création d'un privilège, prévu par ce fameux art.27 serait inutile et que la contrainte par corps serait suffisante pour garantir l'exécution des condamnations, le Président Toutsch prononça la clôture des débats et mit la proposition de la section centrale aux voix.

Elle fut rejetée.[68)]

Ensuite la Chambre vota sur l'ensemble du projet de loi qui fut adopté à l'unanimité des membres présents.[68)] Ce fut, rappelons-le, le 19 mars 1869.

Ce vote obtenu, le Ministre d'Etat Servais déclara close, au nom de Sa Majesté le Roi Grand-Duc, la session de la Chambre des Députés qui ne devait se réunir de nouveau et dans sa nouvelle composition, qu'après les élections législatives du 8 juin 1869.

Le projet de loi ainsi adopté en première lecture revint devant la nouvelle Chambre des Députés en date du jeudi, 24 juin 1869, où il fut aussitôt renvoyé aux sections.

Le jeudi, 1er juillet 1869, M. Charles Simons y a présenté le rapport de la section centrale au sujet du second vote.[69)]

Il en résulte:

- que deux membres de la 1ère section de la section centrale étaient toujours en faveur de la création du fameux privilège;

---

68) Cf.: op.cit. p. 1062

69) Cf.: Compte rendu .... session législative de 1869-1870, Buck, Luxembourg, 1869, pp. 58/59

- que deux autres membres ont voulu faire de la présomption de droit une présomption simple, abandonnant en cas de contestation, la question de la propriété du matériel d'imprimerie, à l'appréciation du juge;
- que la 1ère section propose l'adoption de la loi telle qu'elle est sortie du premier vote (19 juin 1869), étant cependant entendu que l'ancien art.27 ne contient aucune disposition anti-constitutionnelle;
- que la 2e section propose également l'adoption pure et simple de la loi;
- que la 3e section se demande s'il ne faudrait pas prévoir dans le texte une disposition selon laquelle les tribunaux auraient à décider si l'imprimeur qui se présente est réellement l'imprimeur de l'écrit incriminé.

En fin de compte:

"la section centrale propose l'adoption de la loi telle qu'elle résulte du premier vote. Toutefois la section centrale n'estime pas se prononcer pour ou contre la constitutionalité des dispositions contenues dans l'art.27 du projet; elle désire que cette question reste ouverte et entièrement réservée." 70)

Donc combat d'arrière-garde, baroud d'honneur plutôt que bataille rangée; les jeux étaient faits.

Le second vote eut lieu, sans nouveau débat, le vendredi, 2 juillet 1869.

Le Président de Scherff constate que personne ne demande la parole et fait passer au vote par appel nominal. Le projet fut adopté à l'unanimité des voix des membres présents, moins celle de M. Berger,

---

70) Cf.: op.cit. p. 59

qui s'est abstenu parce que, nouveau venu dans la Chambre, il n'avait pas assisté aux débats précédant le 1er vote et que de ce fait il se voyait dans l'impossibilité de se prononcer en parfaite connaissance de cause.

* * *

Relevons tout de suite que ni au cours des travaux préparatoires, pourtant suffisamment longs, ni au cours des débats, parfois animés, de la Chambre des Députés, il n'était à aucun moment question (ne fût-ce que par allusion) du secret professionnel que le journaliste peut être en droit d'invoquer et obligé de respecter.

D'autre part, ce qui est devenu l'article 23 de la loi et stipule le droit de réponse, ne fut même pas effleuré, ni dans la forme, ni dans le contenu, au cours des débats, alors qu'il est de nature à causer, le cas échéant, de graves ennuis à la presse et de bloquer le travail professionnel du journaliste le plus sérieux et consciencieux.

Car si le principe du droit de réponse s'avère en quelque sorte le contrepoids ou le prix de la liberté de la presse et ne se trouve de ce fait contesté par personne, il faut néanmoins veiller à ce que ce droit inaliénable ne se transforme en abus. Or, le législateur ne semble en avoir jamais pris conscience, sauf en ce qui concerne le côté quantitatif de la réponse, où il a prévu des barrières pour le moins pécuniaires.

Il faut s'étonner également qu'à propos d'une loi comportant 31 articles, il n'y ait finalement eu que 2 ou 3 questions majeures suscitant des débats autres que de routine.

* * *

La "Loi sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication" a été promulguée le 20 juillet 1869.

III. Conclusion: Une appréciation

Après avoir parcouru attentivement et presque dans le détail la genèse de cette loi, il est utile d'en rappeler l'intitulé qui rend bien l'esprit et l'intention du législateur d'alors et en dit long sur la philosophie sous-jacente aux différentes dispositions : "Loi sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication". Rappelons également que ce titre, qui n'est apparu qu'en cours de route, a pour parents la section centrale de la Chambre des Députés dont il n'est plus besoin de souligner l'attachement à certaines appréhensions du passé non seulement d'avant 1868, mais antérieures à 1848 ou 1830.

Le chapitre I de cette loi traite sans autre façon des "délits commis par la voie de la presse ou par toute autre voie de publication" et se veut un complément du Code pénal, ceci dans une loi qui, quelque huit mois plus tôt, dans le projet soumis le 31 octobre 1868 au Prince Henri, et le 4 novembre 1868 à la Chambre des Députés, portait encore en exergue l'article 24 de la nouvelle Constitution! Maintenant, dans le texte adopté et promulgué, plus aucune mention des nouvelles libertés retrouvées, mais mises en garde et condamnations.

De positive et encourageante pour la presse, qu'aurait pu devenir cette loi, elle est tombée dans le piège d'une tendance négative et répressive. Au lieu de proclamer des libertés, elle profère des menaces et annonce des poursuites, ce qui nous fait un catalogue long de 19 articles.

Le chapitre II concerne "le régime de la presse". Là aussi, on ne souffle mot de la liberté et de ses droits, mais s'étend avec non moins de ferveur que dans le chapitre I sur les obligations des gens de la presse et les risques que courent récalcitrants et négligents. Cela nous fait 4 articles.

Le chapitre III énonce dans 8 articles des "dispositions générales" qui toutes relèvent plutôt d'un Code pénal que de dispositions encourageant et facilitant le rôle important, voire indispensable, de la presse dans une société moderne et un Etat démocratique.

N'oublions pas non plus que si le projet de loi du 31 octobre 1869 se référait expressément à l'art.24 de la Constitution du 17 octobre 1868, l'avant-projet du 19 octobre 1867 avait encore consacré le cautionnement!

C'est reconnaître que nos législateurs ont finalement été ballottés dans tous les sens et qu'en un laps de temps très court ils auraient dû opérer un volte-face dont ils n'étaient apparemment pas capables.

Dès le départ, et bien que d'aucuns parmi eux aient voulu créer la loi sur la presse la plus libérale du monde, ils n'ont pas su fixer clairement leurs objectifs et choisir délibérément et une fois pour toutes entre le régime libéral belge et la réglementation allemande.

Issus de l'esprit de 1856, ils auraient dû s'accommoder de celui de 1868 et n'ont pas réussi à éviter la contradiction quant au fond et les contradictions dans le détail. Dans aucune de leurs démarches ils ne sont allés jusqu'au bout.

Tiraillés entre les nouvelles perspectives de 1868 et les vieilles appréhensions du passé, ils n'ont pas su choisir. Ils ont dit liberté, mais imposé des contraintes; après le revirement de 1856/1868, ils ont eu peur de leur propre courage, se sont arrêtés à mi-chemin entre le passé et l'avenir et nous ont laissé une oeuvre hybride, des compromis, des contradictions.

Rien dans leur loi ne parle de confiance ou d'encouragement, mais beaucoup de leurs dispositions rappellent l'ancien muselage, la peur, le cautionnement, le veto, la censure, la punition.

Ils ont prétendu et peut-être voulu légiférer sur la presse dans l'esprit de l'art.24 de la Constitution, mais ils n'ont fait qu'écrire un chapitre du Code pénal. A ce propos, il y a d'ailleurs lieu de se demander, si vraiment la presse, à propos des délits dont elle peut être responsable, doit être soumise à un traitement particulier, parce que les dispositions normales du Code pénal seraient insuffisantes.

Il serait certes exagéré de dire que la loi de 1869, calquée sur les libertés belges et les réglementations allemandes, soit, au départ, directement issue de l'esprit de 1856 et constitue la réaction, la revanche des conservateurs sur la liberté de la presse proclamée en 1848, mais cette loi parle si souvent de barrières et jamais de libertés, que pareille façon de voir contient plus d'un brin de vérité.

Là aussi, nos législateurs se sont finalement arrêtés à mi-chemin.

Que dans ce contexte précis, le Conseil d'Etat, institution issue du "coup d'Etat" de 1856 et en principe donc instrument conservateur entre les mains du Souverain, se soit révélé plus libéral que la Chambre des Députés (sa section centrale), qui voulait réintroduire une sorte de cautionnement par le biais de la présomption et du privilège; que le Gouvernement, l'exécutif, lui aussi, se soit avéré plus favorable au progrès bien compris que certains députés issus des élections de juin 1869, relève de ces surprises et contradictions dont l'histoire a le secret.

Parmi les contradictions mineures liées à cette loi si importante, on peut citer la rapidité avec laquelle elle a été

évacuée alors que les travaux préparatoires ont quand même traîné un certain nombre de mois.

Enfin, de nos jours l'observateur et le critique ne peuvent pas ne pas s'étonner de la longévité d'une loi qui, pour imparfaite qu'elle soit, va bientôt avoir 115 ans!

Serait-ce là quand même une signe de qualité de l'oeuvre accomplie en 1869 ou serait-ce la preuve que la loi de la pesanteur, des structures en place ou des dispositions arrêtées l'emportent normalement sur les simples velléités de changement?

Le législateur de 1869 n'a évidemment pas pu traiter du vaste domaine de l'audiovisuel qui, de nos jours, constitue une part dominante des mass-media, de l'information et de la communication et qui a opéré une irruption foudroyante dans nos vies à tous les niveaux. Cette lacune dans notre loi sur la presse n'est donc pas à reprocher aux hommes politiques du 19e siècle, mais constitue un des arguments majeurs en faveur d'une révision et d'une mise à jour de la loi du 20 juillet 1869.

Roger THIRY

La prescription en matière de délits de presse

La prescription (Verjährung) est l'extinction de l'action publique, c'est-à-dire de la poursuite répressive, par le simple fait de l'écoulement d'un certain temps depuis que l'infraction a été commise, en ce sens que, si le laps de temps fixé par la loi s'est écoulé, la poursuite commencée ne peut plus être légalement continuée, et, si elle n'a pas encore été commencée, elle ne peut légalement plus l'être. Dans notre droit positif actuel, toutes les infractions sont prescriptibles, à l'exception des crimes de guerre et des infractions y assimilées, d'après la loi du 24 décembre 1974.

Ce mode d'extinction de l'action publique est une institution de droit qui se retrouve dans les législations anciennes, romaine par exemple, puisque le terme même en provient, et aussi dans les législations modernes. Pour justifier cette institution, la doctrine a donné des raisons diverses, parmi lesquelles il n'y en a à retenir que deux: Les difficultés de la preuve et, surtout, de la contre-preuve dans les cas où elle devient nécessaire, et partant l'incertitude qui en résulte pour le juge et le danger qu'elle peut faire courir au prévenu inculpé. C'est l'explication technique. Il y a ensuite un deuxième fondement rationnel de la prescription qu'on peut qualifier de sociologique ou de simplement humain: tout passe, tout change avec le temps, le souvenir des anciens crimes s'estompe pour faire place à l'actualité qui nous fournit de nouveaux crimes, de nouveaux scandales, d'autres conflits et méfaits qui occupent l'avant-scène de la tragédie humaine. Les Romains, nos maîtres, l'ont parfaitement exprimé par l'adage "Quieta non movere". Il faut cependant aussi mentionner la possibilité qu'entretemps, les criminels ou délinquants "anciens" se soient reclassés et resocialisés.

Pour les délits de presse, pourtant, le fondement rationnel et technique résultant de la difficulté de la preuve, disparaît, alors que, par définition, en principe du moins, la matérialité du fait de presse est incontestable, puisque fixée par écrit, et "Scripta manent" ou, si le néologisme m'est permis, "Impressa mament". Reste alors seulement le fondement sociologique: après l'écoulement d'un certain temps, le maintien de l'ordre public légal n'exige plus impérieusement la poursuite des infractions qui sont déjà tombées dans l'oubli, cela surtout à notre

époque qui connaît une accélération incontestable de l'histoire et aussi de notre vie quotidienne. A cela s'ajoute que, dans la majeure partie des cas de délits de presse, l'infraction consiste dans une injure, un outrage, une calomnie, une diffamation, et si la personne visée se sent atteinte dans son honneur, l'on peut exiger d'elle qu'elle porte plainte dans un bref délai ou intente elle-même l'action publique, par exemple la voie de la citation directe du présumé coupable devant le tribunal correctionnel, sous peine d'être considérée comme ayant remis l'offense. Compte tenu de tous ces éléments du problème, le législateur a institué en matière de presse un régime spécial de prescription fixé à l'article 24 de la loi organique du 20 juillet 1869, modifié par la loi du 10 novembre 1966.

Ce régime comporte les particularités suivantes:

En premier lieu, le délai de prescription est fixé à trois mois, à partir du moment où l'infraction est commise. L'article 24, alinéa 2 de la loi précise que l'infraction est censée commise au moment de la première publication incriminée ou de la première livraison au public. Ainsi, lorsqu 'une partie de brochures imprimées est parvenue dans les locaux de l'association (Union des consommateurs) qui les avait commandées, locaux fréquentés par de nombreuses personnes, membres ou non-membres, en vue d'obtenir des renseignements ou conseils et qui peuvent y consulter les publications exposées et même les emporter, la prescription prend cours à partir du jour où les brochures incriminées étaient mises à la disposition du public (Cour Luxbg. a.c.19 octobre 1982, No.201/82 IV).

La prescription n'est donc pas de trois ans, comme c'est le cas pour les délits correctionnels en droit commun, mais seulement de trois mois, et c'est d'ailleurs la seule prescription dont le délai est inférieur à un an.

Ensuite, et c'est la deuxième particularité, si l'interruption de la prescription a eu lieu en temps utile, le nouveau délai de la prescription sera d'un an. C'est donc la substitution d'un autre délai à celui fixé pour la prescription initiale, alors que, de droit commun, la prescription interrompue recommence à courir à partir de

zéro, mais avec le même délai triennal, pour les délits correctionnels.

Cette particularité est double, en ce sens que ce nouveau délai non seulement n'est pas celui initial (trois mois), mais encore en ce qu'il n'est pas non plus celui du droit commun pour les délits (trois ans), mais simplement et seulement celui d'un an.

Enfin, dernière caractéristique de la prescription extinctive en la matière, l'action civile basée sur un fait de presse est soumise à la même prescription - comme nous venons de l'expliciter - Quand même elle (l'action civile) ne serait fondée que sur un quasi-délit. En droit commun la prescription d'une pareille action civile en dommages-intérêts est seulement acquise après trente ans, délai très long, mais général, dans tous les cas où la loi n'en a pas autrement disposé. Exemple de ce genre de quasi-délit: la critique méchante ou abusive des aptitudes professionnelles d'une personne, médecin, entrepreneur, architecte, etc. critique faite publiquement par la voie de la presse. Ici encore, donc, le fondement rationnel ci-avant donné à la plus courte prescription en matière de presse l'a emporté sur la règle de droit commun.

Pourtant, si ce régime de la prescription en notre matière est ainsi exorbitant de droit commun, il rentre sous son empire en ce qui concerne l'interruption et la suspension de la prescription, bien que la loi ne le dise pas expressément.

Les délais de la prescription sont fixés par la loi, mais ils ne sont pas immuables: s'ils ne peuvent jamais être abrégés, ils peuvent, au contraire, être allongés par les actes d'interruption (Unterbrechung der Verjährung) ou par la suspension (Ruhen der Verjährung). Quant à l'interruption, qui fait recommencer le cours du délai à partir du début, la loi n'emploie pas la formule ordinaire "actes interruptifs de la prescription", mais se sert des termes suivants: ....." à partir du moment où le délit a été commis ou du dernier acte judiciaire ", mais la jurisprudence a toujours admis que ces termes sont équipollents: l'interruption s'opère dès lors par tous les actes de poursuite ou d'instruction, tels que la citation en justice répressive, l'instruction

à l'audience. La loi ne parle pas des causes de suspension, mais elles doivent être admises comme en droit commun. Le temps pendant lequel la prescription "repose" est déduit du laps de temps couru, mais le temps déjà écoulé reste acquis à la prescription. La cause de suspension peut être un obstacle de fait (empêchement absolu d'agir, obstacle invincible et insurmontable, équivalant à la force majeure) ou alors un obstacle de droit, et cette cause de suspension se rencontre dans cinq cas: le pourvoi en cassation, le règlement de juges, la procédure suivie sur une exception préjudicielle (assez rare en matière pénale), c'est-à-dire le renvoi de la cause à une juridiction d'un autre ordre ou d'une autre nature, aux fins de solution préjudicielle d'une question relevant d'un autre ordre juridique, civil, administratif ou social, la durée de la procédure qui conduit à la levée de l'immunité parlementaire, et, enfin, la durée pendant laquelle la cause est en délibéré des juges.

La prescription opère in rem: d'après la règle générale énoncée par l'article 637 C.i.cr., pour les crimes, mais étendue par les articles 638 et 640 nouveaux du même Code aux délits et contraventions, l'interruption de la prescription par un acte de poursuite ou d'instruction vaut "à l'égard même des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte d'instruction ou de poursuite". Ainsi - cas tiré de la pratique - l'interruption de la prescription à l'encontre de l'auteur, produit son effet pareillement à l'égard de l'imprimeur, non impliqué dans les actes judiciaires interruptifs, mais poursuivi plus tard. Cette règle de l'effet in rem vaut non seulement à l'égard des auteurs, co-auteurs et complices du même fait, donc pour l'auteur, l'éditeur, le distributeur et l'imprimeur, mais également pour les auteurs et complices de délits différents, mais unis par les liens de la connexité. Ainsi, lorsque deux infractions sont connexes, un acte interruptif de la prescription concernant l'une d'elles a nécessairement le même effet à l'égard de l'autre (Cass.cr.fr.16 décembre 1976): les actes d'instruction et de poursuite à l'égard de l'un des inculpés interrompent la prescription de l'action publique à l'égard des autres, lorsqu'il

s'agit du même fait, ou de faits se rattachant intimement les uns aux autres par les liens d'une connexité intrinsèque (Cass.B.11 mai 1971; 27 juin 1966; 7 novembre 1966).

Sur la base des mêmes textes légaux généraux et des mêmes principes généraux de notre droit positif, ces solutions admises par les Cours Suprêmes de France et de Belgique doivent aussi être appliquées par le juge luxembourgeois; d'autre part, faute par le législateur d'y avoir dérogé par une disposition expresse en matière de délits de presse, ces mêmes règles doivent s'y appliquer. Nous avons vu que tel était le cas en ce qui concernait respectivement l'auteur et l'imprimeur, et la motivation de la décision y prenait appui.

Ajoutons brièvement, pour terminer cet ordre d'idées, que la prescription en matière pénale est toujours d'ordre public, ce qui signifie que la partie poursuivie ne pourrait pas valablement renoncer à l'invoquer proprio motu, et qu'elle ne pourrait pas davantage le faire par voie d'accord avec la partie adverse, poursuivante, le Ministère public ou la partie civile. Il découle encore du caractère d'ordre public de la prescription pénale que le juge, dans le silence des parties, doit soulever et appliquer d'office le moyen de forclusion qui en résulte, et cela même pour la première fois en appel et même en instance de cassation. Point indiscutable en doctrine et en jurisprudence.

Les règles exposées, dans leur ensemble, paraissent adéquates comme répondant aux exigences de la pratique et aux réalités de la vie quotidienne. Sur deux points, cependant, il nous semble que le législateur doit intervenir. La loi sur la presse, de 1869, introduit un certain nombre d'incriminations qui ont été reprises par le Code pénal, en 1879. Dès lors la jurisprudence est divisée sur la question de savoir si ces infractions - par exemple celle de calomnie ou d'injure envers des fonctionnaires publics - doivent rester, même après la mise en vigueur du Code, sous le régime particulier de la loi sur la presse, ou s'il faut les soumettre au droit commun. A notre sentiment, la dernière solution s'impose - par voie législative - à moins que ces infractions ne soient commises exclusivement par la voie de la presse.

D'autre part, l'article 24 de la loi porte bien que le régime spécial de la prescription, qu'il introduit, s'applique à "la poursuite des infractions à la présente loi"; or, il y a des faits qualifiés infractions qui peuvent, d'après les termes de la loi, être commis autrement que par la voie de la presse, p.ex. la provocation directe à l'infraction, non seulement par écrits imprimés ou non et vendus ou distribués, ou par des placards affichés, mais encore par des discours prononcés dans un lieu public devant une réunion d'individus; ce qui plus est, le fait de la provocation directe au crime peut constituer lui-même un crime, d'après l'article 1er de la loi indépendamment des dispositions du Code pénal sur la corréité et la complicité, et cela dans tous les cas non spécialement prévus par ce Code. Comme nous ne voyons aucune nécessité, ni juridique, ni seulement rationnelle, de soumettre ce genre de crime à la prescription abrégée spéciale, nous sommes d'avis que, sur ce point encore, le législateur devrait être amené à les excepter de la règle générale de l'article 24 de la loi sur la presse.

La responsabilité en matière de presse

La responsabilité est à la fois une condition et une conséquence de la liberté et pour cette raison l'article 24 de notre Constitution, après avoir énoncé le principe que "la liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties", prend soin d'ajouter "sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés". Cependant, cette responsabilité pénale n'est pas la seule en la matière et le problème dans son ensemble est fort complexe, mais nous essayerons de le réduire à ses composantes essentielles, en disant d'ores et déjà qu'en raison de nouvelles contingences techniques, juridiques et économiques, le législateur sera appelé à faire une mise au point par des modifications sans doute incisives.

Pour mieux cerner la question d'ensemble, sérions les problèmes:

En dehors de la responsabilité pénale et de celle civile, qui est la suite de la première, mais qui peut exister en dehors de celle-ci, il y a, pour commencer, une espèce de responsabilité "technique" consistant en une obligation de faire et se présentant sous deux formes; l'obligation de satisfaire au droit de réponse - conçu trop largement dans la loi de 1869 - et l'obligation du dépôt légal.

Il y a ensuite la responsabilité d'ordre moral, considérable sans aucun doute, et cela à tous les niveaux. Nous essayerons de la mettre en lumière en quelques lignes, d'une manière plus générale, sans autrement insister ici sur le fait que, selon les cas, cette responsabilité d'ordre moral peut se présenter à l'état pour ainsi dire pur, ou sous l'apparence d'une règle déontologique, ou enfin assortie d'une sanction pénale.

Sans insister ici davantage sur la liberté d'expression qui fera l'objet d'autres exposés et débats, disons, en résumé, que selon l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, les libertés d'opinion et d'expression comprennent le droit de recevoir et de publier des informations sans ingérence de l'autorité publique et sans limites de frontières. Mais leur exercice comporte également des devoirs et une responsabilité; il doit être, ou du moins pouvoir être, subordonné à des formes et conditions, sans cependant la censure préventive du contenu des articles de presse. La liberté, les libertés de la presse doivent en particulier rester soumises aux mesures nécessaires pour empêcher la divulgation d'informations très confidentielles, p.ex. des secrets de la défense nationale. La presse doit, au contraire, contribuer à la défense des intérêts et droits individuels reconnus par toute société démocratique. Sur ce point, comme sur d'autres, analogues, l'abstention peut constituer une faute d'ordre moral. La désinformation peut se pratiquer sous forme de silence.

La presse, sous toutes ses formes, n'est pas un moyen d'expression ordinaire: Comme moyen de transmission au public, elle a des caractères particuliers dans la mesure où elle s'adresse à la généralité du public et, utilisée sans discernement, peut mettre l'honorabilité des gens en péril. Il est hors de doute que l'usage de la presse, par le fait qu'elle touche la généralité des citoyens, a un pouvoir de pénétration et donc un impact quasi illimité, et exige dès lors un autocontrôle particulier et un sens élevé de la responsabilité, d'autant plus que certains dommages moraux ne peuvent être réparés par aucune indemnisation.

Un aspect particulier de la liberté de la presse est la situation du chroniqueur, parce que dans son chef et dans l'exercice de son activité de presse, son droit de simple liberté se transforme en un droit-devoir d'information. Cette activité doit, dès lors, se distinguer encore davantage par un devoir et un souci d'objectivité et de véracité. Ici encore la loi pose des limites raisonnables et sanctionne même pénalement leur transgression, comme en matière de secrets de la défense nationale, ou de publicité donnée aux débats devant les tribunaux de la jeunesse. Mais là où la divulgation ou publicité est permise ou constitue même une obligation morale, la véracité des chroniques et comptes-rendus doit être la plus absolue possible, elle ne doit s'arrêter que devant la barrière légale positive et devant la zone protégée de la vie familiale et privée. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que la diffusion à large échelle de nouvelles mêmes exactes, et de nouvelles non offensantes en elles-mêmes, peut causer autant de préjudice et de désagrément que la diffusion d'écrits faux ou malveillants.

D'autres limitations doivent subsister en rapport avec l'information qui décrit ou reproduit des scènes répugnantes, des obscénités, des violences pouvant offenser la sensibilité des mineurs ou des personnes non parfaitement équilibrées. Il en est ainsi pour la presse et les films télévisés à plus forte raison, car leur impact est plus direct par l'emploi de l'image, du mouvement et de la couleur. De cette manière, les choix éducatifs des familles peuvent souvent être

sérieusement agressés par des "informations" de ce genre.

Une attention particulière est due aux comptes-rendus judiciaires diffusés par la presse et à toutes les formes de publicité concernant les procès pénaux, et même civils. Le chroniqueur judiciaire doit, avant tout, relater avec une parfaite objectivité le déroulement du procès, en respectant la vie privée de la victime, des témoins et du prévenu lui-même. Jamais, pour quelque raison que ce soit, il ne doit, par des pronostics de jugements ou par une représentation de faits altérée ou unilatérale, chercher à influencer les juges, même indirectement, surtout si les juges font partie de jurys populaires - que nous n'avons heureusement plus - tout en ayant conservé les assesseurs dans les juridictions arbtitrales.

La loi peut et doit disposer, dans la mesure où elle ne l'a pas encore fait, qu'il ne sera pas donné de publicité aux actes de procédure et aux débats concernant la vie privée des personnes qui, à quelque titre que ce soit, ont été mêlées au procès; même en l'absence de disposition légale précise, cette zone doit rester interdite.

Il y a lieu d'éviter que le journaliste, surtout en matière pénale, mène sa propre enquête, parallèlement à celle de l'autorité; ce procédé, tout en n'étant pas prohibé par la loi elle-même, peut cependant être fort préjudiciable et d'ailleurs plein de risques de toutes sortes pour le journaliste lui-même, qui, p.ex. s'il publie un fait couvert par le secret professionnel dont il a obtenu la violation, peut être coupable de corréité ou de complicité punissables.

Le chroniqueur doit respecter la présomption d'innocence et la dignité personnelle du prévenu ou accusé; en particulier, il doit s'abstenir de prendre, avant le jugement, des positions pour ou contre la culpabilité.

Disons, pour terminer, un dernier mot du chroniqueur judiciaire: sa profession requiert une spécialisation réelle et l'observation de règles particulières fixées à titre déontologique, de telle manière que le rédacteur puisse, si nécessaire, s'opposer aussi aux

pressions arbitraires qu'exercerait sur lui l'éditeur et, par son intermédiaire, des puissances, groupements ou intérêts politiques, professionnels et syndicaux.

Arrivons à la responsabilité civile, c'est-à-dire à l'obligation légale de réparer le préjudice causé par un acte fautif. Cette responsabilité civile, qui est en règle générale la suite de la faute pénale, peut exister en dehors de toute incrimination pénale du fait dommageable. En d'autres termes, rares sont les infractions à la loi pénale qui n'engendrent pas la responsabilité civile comme ne lésant aucun intérêt particulier, mais en nombre indéterminé et même infini sont les actes qui, sans être pénalement punissables, engendrent la responsabilité civile. Celle-ci, en matière de presse, est celle du droit commun. Dès lors, comme tout autre homme, le journaliste et son éditeur - pour ne parler que de ceux-là - sont responsables civilement au moins du préjudice qu'ils causent à autrui par une publication quelconque, du moment que le préjudice est causé directement et personnellement par un acte délictuel ou quasi-délictuel quelconque, donc fautif, l'acte répréhensible pouvant constituer une faute contre la légalité, contre l'honnêteté ou même contre les règles de la prudence et de l'habileté professionnelles.

L'obligation de réparer le préjudice causé, direct, personnel et causal, incombe solidairement à tous ceux qui ont contribué à le produire, et la même règle vaut pour les restitutions et frais de procédure, et, d'après la jurisprudence, pareillement pour des dommages causés par des faits intimement connexes et, à plus forte raison, indivisibles avec le fait lui-même.

Il faut relever que, si la détermination de la faute délictuelle ou quasi-délictuelle commise est faite in abstracto, la fixation ou l'évaluation du préjudice doit se faire in concreto, au jour où la décision réparatrice est rendue. Dès lors, lorsque le juge est appelé à évaluer les conséquences dommageables d'une faute commise, intentionnelle ou même seulement involontaire, il ne peut se soustraire au devoir délicat d'apprécier le contexte social dans lequel la faute commise trouve sa répercussion et la position que la personne lésée occupe dans ce même contexte.

Reste la responsabilité pénale qui, en la matière, est de nature à poser le plus de problèmes spécifiques.

En droit commun, la faute pénale, consistant dans la violation d'un texte légal, formel et précis , est imputable et rend punissables tous ceux qui y ont pris part à des degrés pouvant être divers, comme auteurs, co-auteurs ou complices, suivant que la participation est principale ou seulement secondaire, le tout suivant les modes de perpétration définis par la loi pénale. Tous ceux qui ont participé au délit pénal commis sont solidairement tenus, non des amendes, mais bien des dommages-intérêts et restitutions, et aussi des frais et dépens des procédures, dans la mesure où ils sont communs à la poursuite des prévenus. La corréité et la complicité constituant un cas d'invisibilité, la poursuite de tous les participants à l'acte délictueux doit être conjointe et simultanée, sauf au cas où des circonstances péremptoires empêchent l'application de la règle.

Pour les délits de presse, qui mettent en cause a priori l'auteur de la publication, l'éditeur, le distributeur et l'imprimeur, l'application pure et simple de ces principes aurait pu mener trop loin et dépasser le cadre de la répression nécessaire, et d'autre part, d'ailleurs, le législateur de 1869 se trouvait déjà en présence d'un texte constitutionnel, bien que récent, l'article 24 de la charte fondamentale de 1868 qui dispose, in fine, que "l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché". Le législateur, qui avait donc en partie les mains liées, ne pouvait consacrer l'application en la matière de toutes les règles du droit commun et, dans le choix qui lui restait ouvert, il n'a pas instauré un régime de responsabilité dit par cascade ou par paliers, mais a consacré un régime composite qui tient compte, d'une part, de la règle constitutionnelle susénoncée, et d'autre part, des règles de droit commun, sous réserve de ce qu'il a disposé relativement à l'imprimeur de la publication.

L'article 16 de la loi du 20 juillet 1869, siège de la matière, dispose en son alinéa 1er que "la responsabilité pénale (et civile) des délits de presse incombe à tous ceux qui y auront concouru, soit comme auteur, soit comme co-auteur, soit comme complice". Dans cette mesure, c'est la consécration du droit commun, mais l'alinéa 2 y apporte immédiatement et nécessairement l'exception constitutionnelle qui met à l'abri de toute poursuite toutes autres personnes, si l'auteur est connu, Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché. Le texte de cet alinéa 2 paraît bien aller plus loin que la disposition constitutionnelle, qui n'accorde l'impunité qu'à l'éditeur, au distributeur et à l'imprimeur, car le texte légal vise aussi "tout complice" et l'on peut penser dès lors que l'impunité s'applique aussi au complice de l'auteur lui-même , si ce dernier réunit les conditions qui fondent l'exemption constitutionnelle, de tous les autres inculpés possibles. Quoi qu'il en soit, le texte est amphibologique et mériterait une nouvelle rédaction dans le sens de la précision.

L'article 16 de la loi consacre encore une autre exception au droit commun en ce qu'il dispose à l'alinéa 4 que "en dehors du cas prévu par le paragraphe 2 du présent article, l'imprimeur sera légalement réputé auteur ou co-auteur du délit". C'est une véritable présomption de culpabilité que la loi érige contre l'imprimeur, cas unique dans notre droit pénal positif, mais cette rigueur de la loi est tempérée par la pratique: en effet, lorsque la personne se disant lésée par un article de presse procède par citation directe en justice répressive, elle omet en général de mettre en cause l'imprimeur pour ne rechercher que l'auteur qu'elle estime responsable.

En résumé: L'auteur est donc toujours pénalement responsable, à condition bien entendu, que la preuve des faits d'auteur soit rapportée et que toutes les conditions de l'incrimination soient réunies; l'imprimeur, en règle et sauf exception, est réputé être auteur ou co-auteur du délit; l'éditeur et le distributeur le sont s'ils ont posé des actes qui rentrent dans la définition légale de droit commun, de l'une ou l'autre des formes de la participation

punissable; enfin, tous sont immunisés, même l'imprimeur autrement réputé auteur ou co-auteur, si l'auteur véritable est connu, Luxembourgeois et domicilié, et donc seul responsable. La loi entend d'ailleurs que celui qui est présenté comme auteur le soit réellement, qu'il ne s'agisse donc pas d'un homme de complaisance, d'un lampiste ou d'un soliveau. A cette fin l'article 16, alinéa 3 porte que "avant de s'occuper du fond, le tribunal décidera si la personne présentée comme auteur du délit l'est réellement. L'imprimeur, l'éditeur et le distributeur seront toujours maintenus en cause, jusqu'à ce que l'auteur ait été judiciairement reconnu comme tel!" Cette précuation est louable, mais souvent illusoire, notamment lorsque l'éditeur responsable présente comme auteur un rédacteur ou autre collaborateur régulier ou occasionnel, qui bénéficie de l'inviolabilité parlementaire établie par l'article 69 de la Constitution. De tels tours de passe-passe ne sont compatibles ni avec l'esprit démocratique qui inspire la Constitution, ni avec le respect qui est dû à la Charte fondamentale, à la loi et aussi aux Cours et tribunaux.

Ajoutons à ce bref exposé que, suivant l'alinéa 5 de l'article 16 de la loi, "l'imprimeur ne pourra être condamné qu'à des peines correctionnelles lorsque l'intention méchante n'est pas établie à sa charge", disposition qui est sans participation dans la majorité des cas - injures publiques et imprimées, calomnie, diffamation, offense et outrage - dans lesquels de toute façon la peine ne peut être que correctionnelle.

Les principes ci-avant énoncés, confirmés et explicités clairement et de manière formelle et répétée au cours des travaux préparatoires de la loi de 1869, ont été appliqués dans une espèce qui a donné lieu à un arrêt de notre Cour de Cassation (18 juin 1981), Pass.1.24.87) dont la substance est la suivante: mise à part la présomption de faute et de corréité à charge de l'imprimeur, les délits commis par la voie de la presse par toutes autres personnes - dans la mesure où elles sont responsables pénalement - requièrent, en dehors de la preuve du fait matériel, celle de l'existence de l'élément moral

ou intentionnel, du dol spécial, consistant, en matière d'atteinte à l'honneur et à la considération des personnes, dans l'intention méchante ou dans le dessein de nuire. Il en résultait, dans l'espèce jugée en droit par notre Cour Suprême, que ne pouvait être retenu dans les liens de la prévention la personne recherchée, prise en sa qualité de dirigeant responsable de la société anonyme d'imprimerie qui était l'éditeur du journal ayant publié une lettre anonyme grossièrement injurieuse dont l'auteur est resté inconnu, alors qu'il était retenu comme constant par les juges d'appel que le prévenu, se trouvant en congé, n'avait matériellement pas été en mesure de s'occuper de ladite lettre anonyme injurieuse et de prendre une décision quant à sa publication.

Pour tout dire, la personne se disant lésée aurait pu poursuivre le rédacteur, responsable en l'absence de congé du dirigeant-éditeur, et qui avait, en fait, ordonné la publication; le plaignant aurait également pu rechercher le prévenu, réellement poursuivi, mais alors en sa qualité d'imprimeur-gérant responsable de la société d'imprimerie qui était la même que la société d'édition, ou alors se borner à demander simplement la réparation du préjudice causé par les injures en mettant en cause et l'éditeur et l'imprimeur, ce dernier étant présumé auteur ou co-auteur du quasi-délit civil. Mais, sur la base légale choisie, trop étroite, l'action pénale de l'espèce ne pouvait pas aboutir.

Cette solution, conforme aux principes du droit positif, peut donner à penser qu'elle n'est pas idéale pour les besoins de la pratique et que, dès lors, un changement législatif s'impose. En effet, il faut prendre en considération que, de nos jours, l'éditeur aussi bien que l'imprimeur sont, en général, non des personnes physiques, mais des sociétés anonymes, souvent importantes, au sein desquelles, en vertu du principe "societas delinquere non potest", la partie poursuivante doit rechercher la personne effectivement responsable de la gestion de l'entreprise, du moins au niveau envisagé, ce qui ne va pas sans difficultés en raison des structures juridiques, administratives

et techniques variées de pareilles sociétés anonymes.

On peut dès lors envisager une solution légale consistant à imposer - d'une manière générale - aux journaux, maisons d'édition et d'imprimerie l'obligation de désigner d'avance la personne pénalement responsable en cas de délit de presse, p.ex. un rédacteur de haut niveau, pour le cas de son absence momentanée ou prolongée, une deuxième personne qui le remplace en assumant la même responsabilité, l'accord de ces personnes étant présupposé à l'égard de l'autorité publique. Ce changement législatif serait d'ailleurs sans influence déterminante sur la responsabilité civile, car, quel que soit l'auteur ou le responsable, réel ou considéré comme tel, il sera normalement toujours un directeur, gérant ou rédacteur de la société,donc un salarié, bien qu'à un niveau plus élevé, et partant un préposé dont les actes quasi-délictuels engagent la responsabilité civile de la société commettante, d'après le droit commun.

Pareille solution ne serait pas entièrement nouvelle, alors que l'article 21 de la loi, modifié par l'arrêté grand-ducal du 12 septembre 1945, connaît déjà la solution de la désignation préalable d'un responsable, bien que seulement sous le rapport de la dispense du délai dans lequel doit s'effectuer le dépôt légal, pour les groupements et partis politiques, de même que pour les sociétés et associations régulièrement constituées. Ce système, dont nous omettons ici les détails, pourrait être généralisé et appliqué notamment pour la poursuite des infractions qualifiées délits de presse. On peut aussi concevoir une réforme plus limitée, touchant seulement le journal et son éditeur, mais ne concernant pas l'imprimeur, même constitué en société commerciale. De toute façon, le ou les responsables ne devraient pas être des personnes bénéficiant d'une inviolabilité ou immunité de juridiction quelconque.

Le système proposé ne serait d'ailleurs pas en opposition avec la disposition constitutionnelle décrétant l'immunité pénale de l'imprimeur, du distributeur et de l'éditeur lui-même, car ce texte exige seulement que l'auteur soit connu, Luxembourgeois et domicilié, et n'empêcherait pas qu'une personne, qui l'accepte, pût être "préalablement"

déclarée responsable. Il faudrait, évidemment, abroger la disposition de l'article 16, alinéa 3 de la loi du 20 juillet 1869 qui fait au juge l'obligation de rechercher avant tout le responsable réel.

Disons un dernier mot, sous ce rapport, de l'article 13 de la loi qui sanctionne pénalement, mais d'une amende seulement, les comptes-rendus infidèles, publiés de mauvaise foi, des séances de la Chambre des députés et du Conseil d'Etat, ainsi que des audiences des Cours et tribunaux. Etant donné l'obligation de stricte véracité qui s'impose au chroniqueur et l'impact considérable que peut produire dans le public la publication volontairement et délibérément fausse de faits inexacts, unilatéraux et franchement faux, il faut se demander si de tels agissements ne méritent pas la sanction d'une peine d'emprisonnement, car ils sont fortement préjudiciables non seulement pour les personnes nommées ou visées, mais encore au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, et hautement contraires aux égards qui leur sont dus. Comment, par exemple, faire comprendre aux citoyens une chose aussi importante que le fonctionnement de la Justice, si une certaine presse s'acharne méchamment et mensongèrement à la discréditer par la publication d'articles et de comptes-rendus tendancieux, faux et objectivement injurieux.

Il faut aussi se demander s'il n'y a pas lieu, même en l'absence de la preuve de l'intention méchante ou du dessein de nuire, de sanctionner, mais par des peines plus mitigées, l'amende seule, par exemple, la publication de comptes-rendus totalement ou grossièrement inexacts, car l'effet produit - sinon recherché - peut, dans de pareils cas, être aussi considérablement préjudiciable que dans les cas de dol ou de fraude voulus et calculés. Une véritable démocratie, digne de ce nom , ne peut, à la longue, s'accomoder de tels procédés malhonnêtes qui en constituent la perversion manifeste et impunie.

Ce bref aperçu sur quelques aspects de la liberté, mais aussi de la responsabilité de la presse, serait trop incomplet s'il y manquait un coup d'oeil sur le système répressif en général de la loi sur la presse.

La loi du 20 juillet 1869 est une loi dite riche, dont le contenu déborde le strict cadre de la presse pour empiéter sur le domaine du Code pénal et même du droit pénal général.

Les dispositions pénales, que nous ne reprenons pas toutes ici, peuvent être classées en quatre catégories:

1) Celles qui sont spéciales et techniques, spécifiques à la matière: elles concernent l'indication des qualités de l'imprimeur, le droit de réponse, les comptes-rendus infidèles, le dépôt légal;

2) celles qui sont générales, en partie reprises par le Code pénal: la calomnie ou l'injure envers des corps dépositaires ou agents de l'autorité publique ou envers tout autre corps constitué ou l'un de ses membres; l'outrage aux bonnes moeurs commis par chansons, pamphlets, figures images, emblèmes, écrits ou imprimés;

3) celles qui sont aussi générales, mais visent des infractions particulières à l'ordre établi:

l'attaque méchante de la force obligatoire de la Constitution et des lois, ou la provocation directe d'y obéir; l'attaque méchante de l'autorité constitutionnelle du Grand-Duc, de l'inviolabilité de sa personne, des droits constitutionnels de sa dynastie, des droits ou de l'autorité de la Chambre des députés; l'offense, par un moyen quelconque, de la personne du Grand-Duc, des membres de sa famille, de la personne des souverains ou chefs de Gouvernements étrangers; l'attaque méchante de leur autorité; le fait d'avoir, par des attaques directes ou méchantes, outragé ou tourné en dérision un culte établi dans le Grand-Duché; les cris séditieux proférés publiquement, l'exposition publique, la distribution, la vente, la mise en vente ou le port public de tous signes et symboles propres à provoquer la rébellion ou à troubler la paix publique; l'annonce publique de souscriptions ou de collectes ayant pour objet d'indemniser des amendes, dommages-intérêts et frais prononcés par des condamnations judiciaires;

4) enfin, celle, à la fois particulière, mais à portée tout à fait générale, même au-delà des règles générales posées par le Code pénal: c'est l'article 1er de la loi qui dispose ce qui suit: "Indépendamment des dispositions de l'article 60 du Code pénal (d'alors), et pour tous les cas non spécialement prévus par ce Code, seront réputés complices de tout crime ou délit commis par ceux qui, soit par des discours prononcés dans un lieu public devant une réunion d'individus, soit par des placards affichés, soit par des écrits imprimés ou non vendus ou distribués, auront provoqué directement à les comettre"; le texte prévoit aussi le cas où la provocation n'aura abouti qu'à une tentative de crime ou de délit, de même que ceux où la provocation n'aura été suivie d'aucun effet, ou n'aura abouti qu'à une tentative non punissable.

Comme on le voit par ce texte ainsi que par d'autres, déjà cités, un délit prévu par la loi sur la presse peut parfaitement, dans des cas déterminés, être commis autrement que par des voies de presse, ou même par des placards, imprimés ou écrits quelconques. La loi du 20 juillet 1869 est donc riche, on peut même penser qu'elle l'est beaucoup trop, au point qu'il faudrait en retirer des dispositions qui n'y trouvent pas ou plus leur place.

Alex BONN

L'abus de la liberté de la presse

1.- Les droits que l'ordre social reconnaît à chacun sont limités par ceux d'autrui. La conception individualiste du code Napoléon (1) fut corrigée à partir du XXe siècle par la théorie de l'abus des droits (2).

Il n'est est pas autrement des droits fondamentaux de l'homme. La Constitution luxembourgeoise qui, dès 1848, garantit aux Luxembourgeois les libertés publiques, naquit au milieu d'un siècle épris d'individualisme. Les droits proclamés par la charte fondamentale étaient ceux du citoyen devant l'Etat,en face de l'autorité. Ainsi s'explique leur caractère absolu. Mais les textes constitutionnels prévoyaient et redoutaient eux-mêmes l'usage abusif qui pourrait en être fait. La liberté de la presse, acquit précieux des révolutions de 1848 et corollaire de la liberté d'opinion, fut garantie "sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés" (3).

2.- Le droit constitutionnel a évolué. Mais à une époque où le collectivisme a gagné la société au point d'ignorer la voix de l'individu pour la remplacer par celle d'organisations professionnelles, syndicales, patronales, culturelles, politiques, les constitutions et les chartes fondamentales ont,plus encore qu'au XIXe siècle, mis l'accent sur les droits de l'homme,ceux de l'individu, ceux de la personne (4).

(1) qui s'exprime de la façon classique dans l'art.544: "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements."
(2) voir Josserand, De l'esprit des droits et de leur relativité Doloin, Le droit subjectif; Pescatore, Introduction à la science du droit, no.202
(3) article 25,premier tiret, Constitution du 9 juillet 1848
(4) voy.notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,Rome,4 novembre 1950, approuvée au Luxembourg par la loi du 29 août 1953

Et à mesure que le particulier a pris conscience de l'éventail étendu des droits du citoyen, il a eu tendance à les exagérer, à en faire un usage abusif. Que dire de la liberté de réunion, proclamée par la même Constitution luxembourgeoise de 1848, lorsque dans certaines constitutions contemporaines elle est devenue la liberté de démonstration et qu'elle dégénère, dans des Etats à régime parfaitement démocratique et respectueux des droits individuels, à des batailles rangées avec les forces de l'ordre?

3.- Dans l'exemple qui vient d'être cité l'usage abusif d'une liberté fondamentale amène le citoyen aux prises avec les pouvoirs publics. L'abus de la liberté de la presse, par contre, va l'opposer à un autre citoyen dont il méconnaît et viole les droits et libertés garantis.

Les pouvoirs publics disposent de moyens puissants pour se défendre en faisant appel à la force. Le particulier a comme seule ressource le recours à la loi.

Celui-ci est-il suffisant pour le protéger?

4.- La loi du 20 juillet 1869 sur la presse réprime la calomnie ou l'injure non seulement envers des fonctionnaires publics et les corps constitués mais également contre les particuliers (5). Mais les délits de presse commis envers des particuliers ne pourront être poursuivis que sur la plainte de la partie calomniée ou injuriée (6). Dans la pratique la partie s'estimant lésée doit saisir le tribunal correctionnel par citation directe.

---

(5) art.6

(6) art.1o

Cela veut dire que la victime d'une attaque par la voie de la presse est obligée de mettre elle-même en mouvement l'appareil judiciaire. Elle s'adressera à un avocat dont les honoraires resteront à sa charge quelle que soit l'issue de la poursuite. Elle devra faire l'avance des frais de procédure (7). Son système nerveux sera mis à contribution pendant des mois ou des années. La "partie civile" (8) n'en est pas assurée d'obtenir un résultat lequel, de toute façon, sera piètre. Les tribunaux font preuve de générosité et de mansuétude à l'égard d'abus commis par la presse dont ils ne cessent de vanter le droit de critique.

5.- Le particulier blessé par des propos répandus par la voie de la presse peut, s'il le préfère, user du droit de réponse consacré par la loi.

Il apprendra alors, à sa déconvenue, que le journaliste dont il entend redresser le rapport ou l'appréciation, a toujours la parole le dernier. Si sa première manifestation n'était pas goûtée par l'usager du droit de réponse, la réplique - et celles qui suivront - le seront beaucoup moins encore.

6.- Lorsque la liberté de la presse fut proclamée, elle signifiait la manifestation publique de la liberté d'opinion. En face d'une Autorité puissante et redoutable qui étouffait jusqu'à la pensée contraire à celle des gouvernants, les esprits libres cherchaient et obtenaient une voie pour exprimer et propager leur façon de voir

---

(7) à l'exception des frais d'enregistrement des décisions de condamnation qui, de date récente, vont à charge du condamné

(8) qualification en termes de procédure

C'est ainsi que s'explique la révérence constante de la jurisprudence devant le droit de critique de la presse, souligné dès l'application de la loi sur la presse, à une époque pourtant encore imbue du respect dû à l'autorité(9).

Depuis lors, par une évolution des moeurs et des conceptions aidée par la progession foudroyante de la technique et des moyens de reproduction, la presse est devenue une puissance telle qu'on l'a qualifiée de quatrième pouvoir. C'est vrai au point qu'il faut se demander si elle ne prime pas les trois pouvoirs traditionnels (10).

Cependant, ce qui caractérise ces pouvoirs dans l'Etat démocratique et les justifie, c'est leur séparation proclamée dès avant la révolution française (11). La presse ne connaît pas pareille séparation. Elle empiète sur le domaine des trois pouvoirs et pénètre dans leur sphère.

Comment qualifier autrement l'action de la presse qui, se prévalant de son droit de critique, cherche à influencer non seulement le gouvernement ou le parlement mais même les tribunaux. Le parlement, expression de la souveraineté nationale, se voit dicter son attitude. Le gouvernement, porté par la majorité parlementaire, se pliera à la réaction violente de la presse. Les tribunaux, imbus de leur rôle d'arbitres indépendants, auront des difficultés à se soustraire à son ingérance.

7.- Depuis des années les corps constitués ne se défendent plus contre les attaques portées contre eux par la voie de la presse.

---

(10) L'exécutif, le législatif, le judiciaire.

(11) par Montesquieu, L'esprit des lois

Le parquet ne les poursuit plus d'office. La critique déborde les limites du droit, elle devient envahissante et ignore les bornes de l'abus.

Le citoyen s'en accomode s'il ne va pas jusqu'à saluer des propos offensants qu'il juge nécessaires pour la sauvegarde de l'intérêt public.

Plus grave est l'intimidation des tribunaux. Ignorant délibérément le principe de l'innocence présumée de l'accusé non condamné, des articles de presse dénoncent la culpabilité de tel particulier, homme politique ou non. Devançant et suggérant le jugement à intervenir ils s'acharnent sur leur victime dans l'intention bien arrêtée de l'achever et en s'inspirant de l'adage "Gutta cavat lapidem.....".

8.- Le code pénal réprime les atteintes à l'honneur ou à la considération des personnes.

Ces notions ne sont-elles pas périmées comme les lois qui les ont forgées et qui datent de 1810 ou de 1879 (12)? N'ont-elles pas changé de contenu à une époque extrêmement mouvante?

On serait tenté de l'admettre en lisant ou en écoutant la presse contemporaine. Tel particulier est mis sur la sellette pour des faits de sa vie professionnelle ou même privée. Tel autre est ironisé en raison de l'aspect lucratif de son activité.

Les noms des personnes visées sont tout au plus travestis de façon à ne pas pouvoir être ignorés. Par contre, ceux de malfaiteurs traduits en correctionnellle ou devant la Cour d'assises ne sont indiqués que par leurs initiales.

(12) L'ancien code pénal repris des lois françaises datait de 1810. Le nouveau code pénal inspiré par le droit belge a été promulgué en 1879.

9.- Le délit de compte-rendu infidèle n'est qu'un souvenir historique. Les temps sont révolus où la presse séparait soigneusement le rapport des séances d'assemblées parlementaires ou communales de leurs commentaires. Aujourd'hui le tout est mêlé de façon à ne pouvoir distinguer les faits, paroles et gestes de leur appréciation et critique.

Il n'en est pas autrement des reportages de la vie judiciaire. Allant au-devant de la soif de sensation du grand public la presse multiplie ses comptes-rendus des audiences truffés d'épithètes se voulant acerbes et nuancés par des remarques d'un esprit bon marché.

10.- On n'attend pas les débats devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'assises. Dès l'inculpation la presse voudrait forcer les barres pour apprendre ce que les organes d'instruction ignorent eux-mêmes. Elle se prévaut à cette fin de son droit à l'information.

Lorsque la liberté de la presse fut proclamée, c'est le droit de publication qu 'elle consacrait. Le droit à être informé n'a été inventée que de nos jours. Il n'existe ni dans la Constitution ni dans la loi. Les autorités judiciaires surtout n'ont pas à se plier aux exactions des professionnels du scandale. Elles ont un principal devoir: celui du secret de l'instruction dans l'intérêt de l'individu poursuivi mais présumé non coupable.

Si chez nous comme ailleurs la police ou le parquet publient des communiqués ou organisent des conférences de presse, ils cèdent à la passion du grand public pour le vice au lieu de la combattre.

11.- La conférence de presse organisée prétendûment pour permettre la pleine éclosion du droit à l'information , a entretemps gagné des cercles qu'on y aurait crus revêches. N'est-il pas pour le moins surprenant de voir des avocats parler aux journalistes réunis des procès qu'ils plaident, plaideront ou ont plaidés. Le secret pro-

fessionnel et la règle fondamentale de délicatesse sont balayés par un prétendu souci d'information qui ne cache qu'imparfaitement la recherche d'une publicité interdite.

12.- Pourquoi, vous demanderez-vous, ces considérations que certains jugeront être une manifestation de dépit?

Lorsqu'une discussion sur les insuffisances et les possibilités d'amendement de notre législation sur la presse s'instaure, on songe de prime abord à la liberté de la presse avec L majuscule, à ce qu'elle nous a apporté et à ce que le développement vertigineux de la presse nous a valu. Faut-il être un esprit retors pour penser aussi aux aspects négatifs d'une institution, au passif d'un bilan?

On peut être d'avis, au contraire, que le tableau présenté ne serait pas complet s'il ne contenait pas les points obscurs comme les sommets radieux.

C'est ainsi qu'on a signalé et accentué les abus d'une de nos libertés les plus précieuses. N'est-ce pas le devoir d'une section qui doit toujours étudier et surveiller l'organisation et le développement de nos institutions?

Alphonse HUSS

Observations particulières sur la chronique judiciaire

Permettez-moi, Monsieur le Président, d'attirer l'attention sur un aspect particulier des problèmes relevant de la liberté de la presse, aspect qu'on doit juger important sans pouvoir apporter ici des réponses complètes: il s'agit des chroniques judiciaires, particulièrement des comptes-rendus sur le déroulement des audiences publiques, en matière criminelle ou correctionnelle comportant parfois un relent de scandale et, en général, sur des poursuites répressives et parfois sur des procès civils, susceptibles d'intéresser le lecteur ou l'auditeur.

Les problèmes particuliers qui se posent à ce sujet peuvent être délicats à plus d'un point de vue, à une époque surtout qui, comme la nôtre, est marquée par une recrudescence de la délinquance grave et par la fréquence relative d'infractions dont la portée fut longtemps plutôt méconnue, comme les viols.

Certains comptes-rendus, comme ceux qui visent les instructions répressives en cours, sont dominés notamment par la question controversée du secret professionnel du journaliste laquelle a été évoquée ici. Je dois dire que le débat d'aujourd'hui m'a vivement impressionné alors que jusque-là j'ai été un adversaire résolu d'une extension, aux journalistes, du régime légal du secret professionnel. J'ai à présent le sentiment qu'un refus total ne saurait guère se justifier à cet égard, sauf pourtant que certains abus intolérables sont à éviter.

La question des chroniques judiciaires présente un caractère délicat pour un autre motif encore: les renseignements et appréciations fournis à cet égard par la presse écrite et radiophonique servent largement à l'homme de la rue à se former une impression et une conviction sur le fonctionnement des structures judiciaires de son pays, notamment quant à la justice répressive. Une fidélité absolue dans les comptes-rendus est donc de rigueur.

Il faut constater, par ailleurs, que l'honneur et la considération des personnes impliquées dans une procédure, et non seulement des prévenus en titre, est publiquement mise en discussion. Il y a là un inconvénient voire un danger considérable alors que l'instruction à l'audience peut révéler des faits négatifs à charge d'une personne et que, la plupart du temps, il ne faut pas compter, pour redresser la situation, sur l'effet compensateur de la décision du tribunal laquelle, après mise en délibéré de l'affaire, n'interviendra généralement qu'une ou plusieurs semaines plus tard, sans que son contenu tombe nécessairement sous les yeux du même lecteur. Ceci impose une grande prudence!

Sur le même plan se pose la question de la désignation des parties et témoins par leurs nom et prénoms, précision qui, au point de vue de l'information, s'imposera parfois. Toutefois cette question délicate n'est pas résolue, à l'heure actuelle, par des principes précis sauf en ce qui concerne les délinquants mineurs.

L'accomplissement rationnel de sa tâche par le chroniqueur judiciaire exige de lui non seulement un comportement empreint d'impartialité ou de moralité tout court, mais aussi des connaissances élémentaires concernant certaines notions juridiques. Celles-ci concerneront tant la procédure pénale - autrefois appelée "instruction criminelle" - que l'organisation judiciaire, sans oublier le droit pénitentiaire. Ainsi il incombera au rédacteur de la chronique judiciaire d'éviter des confusions entre notions voisines mais différentes comme le sont les ordonnances de non-lieu, les acquittements éventuellement pour doute, les condamnations avec sursis, les ordonnances de liberté provisoire etc. Bien informé, le chroniqueur évitera aussi, sauf circonstances particulières, de présenter comme une anomalie le maintien en liberté d'une personne soupçonnée d'une infraction plus ou moins grave. Serait intolérable, mais susceptible d'être évitée une confusion entre différentes voies de recours comme est critiquable la manie qui se manifeste récemment,chez nous comme d'ailleurs à l'étranger, d'appeler indistinctement "détention" ("Haft") toutes les peines privatives de liberté alors que

cette expression est de nature à effacer la différence essentielle entre détention préventive et peine d'emprisonnement et à évoquer d'ailleurs l'idée de "custodia honesta",méconnaissant le caractère moral de la peine privative de liberté.

Il appartiendra au législateur, sinon aux organisations professionnelles d'assurer, dans un cadre constitutionnellement acceptable, la formation adéquate du journaliste. Il faut dire que, dans notre pays, cette exigence sera considérablement allégée par la possibilité de consulter un ouvrage qui se prête excellemment à ces fins: il s'agit du traité de bonne vulgarisation méritoirement rédigé et publié, il y a une décennie déjà, par notre confrère Roger Thiry, intitulé, "Précis d'instruction criminelle en droit luxembourgeois", Editions de Bourcy 1974.

Dans un ordre d'idées différent mais voisin, je voudrais viser un point important des activités journalistiques: il s'agit de l'intitulé des rubriques précédant en plus ou moins gros caractères le texte de fond. Ce détail moins négligeable qu'il n'y paraît en général, devient d'autant plus important en matière judiciaire que de trop nombreux contemporains se bornent à prendre connaissance de la suscription et se dispensent d'examiner l'exposé de fond qui pourrait nuancer le raccourci du titre alors que, par définition, l'intitulé est constitué de mots clefs, faisant abstraction de maints détails secondaires. L'intitulé se prête facilement à une présentation tendancieuse, volontaire ou non. Or, en principe, sa rédaction exige une impartiale objectivité comportant à son tour une attention soutenue. Il serait bon qu'on s'en souvienne davantage.

Adrien RIES

Case study: Un journaliste a-t-il le droit d'inventer des nouvelles?

1. Les faits

Le 3 février 1984 un organe de presse luxembourgeois publiait l'information suivante: "Im Oktober 1983 erklärte Gaston THORN offiziell, dass er nicht beabsichtige, sich der DP für die nationalen Parlementswahlen zur Verfügung zu stellen, THORN wird jedoch in Luxemburg für das Europäische Parlament kandidieren - selbstverständlich auf der DP-Liste." Cette information fut publiée, en caractère gras, sous une photo 11 x 12 du Président Thorn.

Dès le lendemain - un samedi - toute la presse luxembourgeoise s'empara de cette nouvelle,qui contredisait expressément les déclarations précédentes de Gaston Thorn. Celui-ci fit démentir la nouvelle par le porte-parole de la Commission dès le lundi suivant. L'organe de presse qui fut à l'origine de l'information démentie s'abstint de rectifier.

2. Quelques questions

A propos de ce cas qui relève à la fois de l'actualité européenne et luxembourgeoise, je me pose plusieurs questions:

a) un journaliste peut-il inventer de toutes pièces une nouvelle, une information? créer un événement? présenter comme un fait accompli ce qui n'est qu'un bruit de couloir?

b) un journaliste peut-il mettre en cause nommément une personne, sans avertir celle-ci et sans connaître sa réaction préalable?

c) un journaliste peut-il utiliser le nom d'une personne (traitée avec tous les égards possibles) pour semer la zizanie ailleurs?

d) un journaliste qui publie une information erronnée n'est-il pas obligé de rectifier par la suite?

3. Examen des textes

L'examen des différents textes m'a laissé sur ma faim. La loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication stipule à son article 14: "ceux qui, par la voie de la presse, auront publié de mauvaise foi des faits faux, des pièces fabriquées ou mensongèrement attribuées à un tiers et pouvant

compromettre, soit la paix publique, soit la fortune et l'honneur des citoyens, seront punis ..... Dans le cas qui nous préoccupe il y a sans doute publication d'un fait faux, il y a peut-être mauvaise foi, mais il serait difficile d'établir que le journaliste compromet par exemple la paix publique. J'en arrive à la conclusion que notre loi actuelle sur la presse n'interdit nullement à un journaliste d'inventer de toutes pièces une nouvelle; le journaliste prendra simplement un minimum de précautions afin d'échapper aux contraintes de l'article 14.

Dans leur ouvrage sur "la responsabilité du prestataire de services en droit luxembourgeois", MM. Louis Schiltz, André Thill et Albert Weitzel écrivent: "La responsabilité civile du journaliste ainsi que celle de l'éditeur peuvent être mises en oeuvre, en appliquant purement et simplement les règles générales des articles 1382 et 1383 du Code civil. Le journaliste engage sa responsabilité lorsque, dans l'exercice de son art, il commet des fautes contre les règles de bon sens et de prudence auxquelles est assujetti l'exercice de toute profession. En écrivant un article destiné à être imprimé dans un journal ou une revue, il doit prendre toutes les précautions requises pour faire des analyses objectives et ce d'autant plus lorsqu'il se livre à des essais comparatifs. L'éditeur, qui a un droit de regard sur tout ce qui lui est proposé afin d'être publié, engage sa responsabilité personnelle lorsque, par une surveillance insuffisante et par un défaut de précaution, il a permis la publication d'un article causant à autrui un préjudice matériel ou moral." Dans le cas qui nous préoccupe, le journaliste et l'éditeur, tout en publiant une nouvelle fausse concernant un personnage politique, agissent toutefois en dehors du champ d'application des articles 1382 et 1383 du Code civil.

La plupart des journalistes luxembourgeois font partie d'une association professionnelle: l'association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) ou l'union des journalistes luxembourgeois (UJL). A ce titre ils sont cosignataires d'une "déclaration des droits et devoirs des journalistes" adoptée le 24 novembre 1971 à Munich par les représentants des syndicats des six pays de la CEE, de Suisse et d'Autriche. Je cite:

"Les devoirs essentiels du journaliste, dans la recherche, la rédaction et le commentaire des événements sont:

1) respecter la vérité quelles qu'en puissent être les conséquences pour lui-même, et ce, en raison du droit que le public a de connaître la vérité.

6) rectifier toute information publiée et qui se révèle inexacte."

Dans le cas qui nous préoccupe et au vu des règles déontologiques de la déclaration de Munich, le journaliste aurait dû écrire: "THORN wird nicht in Luxemburg für das Europäische Parlement kandidieren." Et s'il avait le moindre doute en la matière, il était de son devoir de se renseigner auprès de la personne mise en cause.

4. Conclusions

Je propose d'insérer dans la nouvelle loi revisée sur la presse plusieurs dispositions découlant de ce case-study et qui pourraient se lire comme suit:

- le journaliste a le devoir de respecter la vérité en toutes circonstances
- le journaliste a le devoir de rectifier toute information publiée qui se révèle inexacte
- chaque fois que le journaliste met en cause nommément une personne physique, il contactera celle-ci avant la publication de la nouvelle, libre à lui de publier ensuite le texte de son choix.

En revisant notre loi sur la presse, nous avons pour devoir non seulement de sauvegarder la liberté de la presse mais aussi de protéger l'individu contre les abus de plus en plus nombreux de la presse écrite, parlée et télévisée.

Léon LIESCH

La liberté d'expression dans une société démocratique et les droits de l'homme

Avant 1948, la protection des droits de l'homme à l'échelle universelle n'était que fragmentée et embryonnaire.

Sans négliger la prodigieuse influence de la Déclaration Française de 1789, nous allons nous limiter, dans le contexte de cette étude, à ne traiter que du système de protection européenne des droits de l'homme et particulièrement au regard de son application par la Cour de Strasbourg.

Placés jadis dans le cadre étroit du droit national, les droits de l'homme sont devenus désormais une valeur internationalisée. Les droits de l'homme, tels qu'ils sont définis dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950, expriment la volonté des Etats contractants de reconnaître aux individus l'aptitude à être sujet direct du droit international. Internationalisés, les droits de l'homme ne font plus partie du domaine réservé de l'Etat ou de sa compétence exclusive traditionnelle

Après avoir, initialement, rendu des arrêts en sens contraire, la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré, dans une série d'arrêts, que le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, dont elle a pour mission d'assurer le respect, et qu'elle tiendra compte en particulier de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour définir ces principes.

En élaborant la notion jurisprudentielle de "principes généraux de droit", la Cour de justice de Luxembourg s'est orientée vers un standard optimal, respectant même ceux des droits fondamentaux qui ne sont garantis que par un nombre limité, voire par une seule, des constitutions nationales.

Juridiquement, les droits de l'homme, loin d'être soustraits à un système juridictionnel, sont soumis à un mécanisme international de garantie de contrôle adéquat. Juridictionnalisés, ils sont en même temps dépolitisés, c.à.d. placés sous la protection d'une juridiction internationale devant laquelle les Etats reconnaissent l'aptitude de l'individu à être sujet direct du droit des gens.

L'énumération de ces principes généraux de la protection des droits de l'homme serait incomplète si l'on n'y ajoutait pas deux idées fondamentales:
- L'égale dignité de l'homme et la non-discrimination.

D'une façon générale, le principe de la réciprocité forme la base en droit international de tout traité dont les dispositions (conventionnelles) ne s'appliquent qu'aux ressortissants des parties contractantes. Le régime des nationaux et des étrangers est donc différencié, l'engagement ne s'étendant pas, dans bien des cas, au-delà de la sphère des ressortissants des pays signataires.

Dans le domaine des droits de l'homme par contre, les Etats entendent soumettre tous les individus sous leur juridiction sans égard à leur nationalité.

Mais, par la reconnaissance à tout être humain d'un minimum de droits fondamentaux, le régime de l'étranger et du national ne devient pas pour autant uniforme. A preuve, les problèmes concernant les droits politiques, le droit à l'accès et au séjour.

La clause de non-discrimination, encore qu'elle ne soit généralement relative qu'aux seuls droits qui sont énumérés dans les instruments, constitue, quant à son aspect qualitatif, un puissant levier à la disparition de l'inégalité des étrangers.

Il en va de même des droits de la femme ou de la lutte contre le racisme, domaines qui toutefois ne sont pas toujours exempts d'ambiguïté.

- Fraternité et devoirs interpersonnels

"Tu aimeras ton prochain comme toi-même."

Au niveau européen, ce précepte biblique, repris en substance de l'ancien droit égyptien, a trouvé application dans les arrêts Marckx, Young, James et Webster.

La protection de l'individu, notamment dans le domaine de la liberté d'expression, se trouve ainsi particulièrement mise en relief par un effet erga omnes.

Dans le but de protéger l'intégralité des droits de l'homme, la Convention détermine un fonds commun et général de droits fondamentaux qui font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire.

René CASSIN, dans son cours donné à l'Académie de Droit International à la Haye en 1951, a imaginé quatre colonnes sur lesquelles repose "le portique du temple des droits de l'homme":

- La première est celle des droits et libertés d'ordre personnel: vie, liberté, sûreté et dignité de la personne humaine (avec toutes les interdictions corrélatives: interdiction de la torture, des arrestations arbitraires)

- la seconde concerne les droits de l'individu dans ses rapports avec les groupes et le monde extérieur:
droit de fonder une famille, droit d'avoir un domicile, mais aussi d'avoir un asile en cas de persécution et droit pour chaque homme d'avoir une nationalité,

- le troisième pilier est celui des droits économiques, sociaux et culturels: droit au travail, choix du travail, à la sécurité sociale, aux libertés sociales, droit à l'éducation, aux loisirs, à la vie culturelle et à la protection de la création intellectuelle ou artistique,

- le quatrième pilier est celui des facultés spirituelles et des droits politiques fondamentaux: liberté de conscience, de pensée, de croyance, d'expression.

La liberté d'expression est définie dans la Convention d'une manière large, puisque, selon l'article 10, elle comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Elle n'empêche pas les Etats d'exercer un contrôle sur les grands moyens modernes d'expression en soumettant les entreprises de radiodiffusion, de cinéma et de télévision à un régime d'autorisation préalable.

L'article 10 a été au centre des débats pendant l'examen de la requête De Becker.

Raymond De Becker, de nationalité belge, était, pendant l'occupation de la Belgique, rédacteur en chef du quotidien bruxellois LE SOIR. Condamné, en 1947, pour collaboration avec l'ennemi à la détention à perpétuité, De Becker a bénéficié en 1951 d'une mesure de libération conditionnelle. Le jugement de condamnation entraîna pour De Becker, entre autres, la déchéance des droits énumérés à l'article 123 sexies du Code Pénal belge et notamment:
- du droit de participer à quelque titre que ce soit, à l'exploitation, à l'administration, à la rédaction, à l'impression ou à la diffusion d'un journal ou de toute publication;
- du droit de participer à la direction ou à l'administration de toute manifestation culturelle, philantrophique ou sportive, ou de tout divertissement public;
- du droit de participer à l'exploitation, à l'administration ou, d'une manière quelconque, à l'activité de toute entreprise ayant pour objet les spectacles de théâtre, la cinématographie ou la radiodiffusion.

De Becker avait, dans sa lettre du 5 octobre 1961 adressée à la Commission, reconnu que la Loi belge relative à l'épuration civique ouvre à chacun la possibilité de recouvrer la totalité de son droit de libre expression, y compris en matière politique.

Dans son arrêt du 27 mars 1962, la Cour observe incidemment, sans que cela ait un rapport avec sa décision, qu'une telle reconnaissance est d'autant plus significative qu'elle émane d'une personne qui avait été condamnée pour avoir trahi son pays et pour avoir servi les desseins d'un ennemi dont la victoire aurait marqué l'anéantissement de la liberté d'expression et rendu irréalisable tout instrument international sauvegardant les droits de l'homme.

Une réflexion analogue fut celle du Garde des Sceaux Robert Badinter à l'occasion de la projection du film: "Une chance sur mille" dans le cadre de l'émission:"Dossiers de l'écran". La plus grande victoire de notre société, c'est précisément de permettre à quelqu'un comme Klaus Barbie d'exercer un recours, quand on se rappelle ce qu'avait été sa conception de la liberté et des droits de l'homme .

Mais en dehors de l'affaire "De Becker", la jurisprudence relative au droit à la liberté d'expression garantie par l'article lo de la Convention se distingue plutôt par l'importance intrinsèque des arretés rendus que par leur nombre.

Seuls quelques requérants se sont prévalus du droit inscrit à l'article lo de la Convention.

En dehors des cas d'espèce ayant donné lieu à des décisions de principe (Handyside et Sunday Times), certaines requêtes font apparaître les phénomènes juridiques fondamentaux de notre société contemporaine.

Ainsi, la société de Geillustreerde publie un magazine hebdomadaire, dans lequel elle désire faire figurer les programmes néerlandais de radiodiffusion et de télévision, mais elle se heurte aux dispositions de la loi néerlandaise sur la radiodiffusion, du ler mars 1967, et d'un décret royal d'application. La requérante estime que ces dispositions, compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême des Pays-Bas, restreignent la publication des programmes d'une manière contraire à l'article lo de la Convention garantissant la liberté d'expression, y compris le droit de recevoir et de communiquer

des informations. Ces dispositions sont en outre discriminatoires, selon la requérante, parce qu'elles autorisent la publication des programmes par les quotidiens néerlandais et les périodiques étrangers.

Ainsi encore, au Royaume-Uni, une pacifiste convaincue a été condamnée à une peine de prison pour avoir essayé de détourner des militaires de leur devoir ou de leur allégeance en distribuant des tracts dans le cadre d'une campagne organisée contre le rôle joué sur le plan militaire par le Royaume-Uni en Irlande du Nord. Elle invoque en particulier les articles 9 et 10 de la Convention (2.10.2. No 7050/75, Arrowsmith C / T.U.)

En outre, voici Sigurd Barthold, médecin vétérinaire, qui avait déclaré, lors d'un entretien avec un journaliste, que sa clinique vétérinaire offrait, sur une base volontaire, un service de nuits et exprimé l'opinion qu'un service régulier de nuit devrait être établi. Une association de lutte contre la concurrence déloyale attaqua le requérant en justice pour concurrence déloyale. L'action fut portée devant le tribunal civil qui délivra une injonction interdisant au requérant de réitérer les déclarations incriminées.

La requête, posant des problèmes au regard de l'article 10 de la Convention, a été déclarée recevable par la commission le 13.7.1983. (2.10.2. No 87 34/79, Barthold c/RFA)

Mais seuls quelques requérants se sont prévalus de ce droit. C'est ainsi que

1) dans une requête contre la République Fédérale d'Allemagne, le requérant se plaignait que la direction du pénitencier refusât de lui remettre, pour information, un exemplaire du "Règlement de service et d'exécution" concernant l'exécution des peines privatives de liberté. Après avoir obtenu les observations des parties sur la recevabilité, la Commission a estimé que ce refus était conforme aux lois allemandes et se fondait notamment sur le fait que l'on savait le requérant désireux de se procurer le règlement, non pas pour mieux connaître ses droits et devoirs, mais pour discuter avec la presse de questions relatives au régime pénitentiaire. La Commission a conclu que ces restrictions ne dépassaient pas le cadre tracé par l'article 10, par. 2, car elles étaient en l'espèce "prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre".

2) Dans une autre affaire, la Commission a estimé que le refus des autorités pénitentaires de permettre à un détenu de recevoir certains journalistes, était justifié comme étant nécessaire à la défense de l'ordre public et à la prévention du crime au sens du par. 2 de l'article lo.

3) Un requérant allemand, détenu à titre préventif, s'était plaint de la saisie d'un projet de roman qu'il rédigeait dans sa cellule. La Commission a constaté que le manuscrit avait été saisi temporairement, puis restitué au requérant. Il n'apparaissait pas que des poursuites aient été engagées contre celui-ci relativement à son projet de roman ou qu'il ait été victime de quelque interdiction de le publier. La Commission a conclu qu'il n'y avait pas l'apparence d'une violation de l'article lo.

4) Dans les requêtes introduites par BAADER, MEINS, MEINHOF et GRUNDMANN contre la République Fédérale d'Allemagne, la Commission a estimé, au sujet des griefs des requérants ayant trait à l'article lo (et également à l'article 8), que les mesures restrictives prises à leur égard n'ont emporté ni isolement sensoriel ni rupture des contacts tant à l'intérieur de la prison qu'avec l'extérieur. La Commission a relevé à cet égard notamment que les journaux et la radio permettaient aux requérants de connaître les événements extérieurs et que certains étaient même autorisés à regarder la télévision. Par ailleurs, elle a estimé que, eu égard au caractère particulièrement dangereux des requérants, les mesures prises à leur encontre étaient nécessaires à la protection de l'ordre et à la prévention des infractions pénales.

5) Enfin, dans la requête introduite par divers détenus de la prison de Maze (Irlande du Nord), les requérants se sont plaints, en invoquant l'article lo, d'une violation de leurs droits à recevoir des informations et des idées. Ils ont affirmé ne disposer d'aucune lecture et ne pas avoir accès à la télévision, à la radio ou aux journaux. Ils se sont plaints en outre d'être privés d'ouvrages religieux.

En dehors de ces décisions émanant de la Commission, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg est ponctuée par deux arrêts de principe (Handyside et Sunday Times) dont l'importance intrinsèque est marquée par une approche évolutive et finaliste ou mieux une interprétation téléologique sous le contrôle de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Dans l'affaire Handyside les faits étaient les suivants:

Handyside, éditeur à Londres, était sur le point de publier, en avril 1971, la version anglaise d'un livre danois intitulé "Le petit livre rouge à l'usage des écoliers". Celui-ci, conçu comme un ouvrage de référence et destiné aux écoliers, traitait de l'éducation et de l'enseignement en général; environ un dixième de son contenu concernait les questions sexuelles. Le Schoolbook, édition anglaise primitive du livre, dont le prix se montait à trente pence l'exemplaire, comptait 208 pages. Elle contenait une introduction intitulée "tous les adultes sont des tigres de papier", une "introduction à l'édition britannique" et des chapitres consacrés aux sujets suivants: "l'éducation", "l'apprentissage", les enseignants", "les élèves" et "le système". Le chapitre sur les élèves comprenait une section de vingt-six pages relative à "la sexualité" et où figuraient les sous-sections que voici:"la masturbation", "l'orgasme","rapports sexuels et caresses intimes","les contraceptifs", "les émissions nocturnes" "les règles", "amateurs d'enfants ou "vieux cochons"","la pornographie", "l'impuissance", "l'homsexualité", "normal ou anormal", "cherche à en savoir davantage", "les maladies vénériennes", "l'avortement", "l'avortement légal ou illégal", "n'oublie pas", "les méthodes d'avortement" et "adresses utiles pour te procurer des conseils sur les questions sexuelles". L'"introduction" précisait: "Ce livre est conçu comme un ouvrage de référence. Il ne s'agit pas de le lire d'un coup, mais d'en utiliser la table des matières pour découvrir ce qui t'intéresse ou ce sur quoi tu désires en savoir davantage. Même si tu es dans une école particulièrement libérale, tu devrais trouver dans le livre un tas d'idées pour améliorer la situation." A la suite d'un certain nombre de plaintes, les autorités britanniques, agissant sur la base des lois de 1959 et de 1964 sur les publications obscènes, firent saisir tous les exemplaires du livre qui se trouvaient chez l'éditeur et chez l'imprimeur (néanmoins, près de 90 % du tirage échappa à ces mesures). Peu après, une Magistrate's Court condamna M. Handyside à une amende et ordonna la destruction des exemplaires saisis. En appel, le "Inner London Quarter Session" devait conclure que ce livre, pris dans son ensemble, tendait à dépraver et à corrompre une importante fraction des enfants qui le liraient très probablement. Elle confirma donc les mesures prises sur la base des lois de 1959 et 1964 sur les publications obscènes.

Le thème "Justice et Publicité" était au centre de l'affaire "Sunday Times":

Depuis de nombreuses années déjà, procès et négociations étaient menés par les parents de 70 enfants malformés pour obtenir réparation du dommage

provoqué par la diffusion de la thalidomide, entre 1958 et 1968, par les soins de la "Distillers Company".

Depuis 1967, le Sunday Times publiait régulièrement des articles sur les enfants victimes de malformation et notamment sur les problèmes de responsabilité civile.

En 1972, un arrangement financier est conclu entre la Distillers et un certain nombre de parents, arrangement qui doit être soumis à une homologation judiciaire. Le 24 septembre 1972 paraît un article, "Our Thalidomide Children": a cause for national Shame", qui critique l'arrangement comme étant dérisoire notamment sur le plan financier; de plus, l'article analyse et critique certains aspects du droit anglais de la responsabilité, en particulier de ce qui concerne l'octroi et le calcul des indemnités. Un second article est annoncé sur ce sujet. C'est alors qu'à la demande de l'Attorney général, le 17 novembre 72, la Divisionnal Court de la Queen's Bench division rend une ordonnance interdisant de publier ce second article sous peine de "Contempt of Court". Le tribunal en particulier estimait que ces articles, par leurs analyses juridiques, pouvaient peser sur la liberté de choix et de conduite d'une partie au litige. Le Sunday Times entendait faire pression sur la Distillers, ce qui est une tentative délibérée d'influer sur le règlement amiable d'une affaire en cours selon la Divisionnal Court. Quelques émissions de radiotélévision furent annulées pour ce motif. Cependant, le débat continua dans les médias et même au Parlement. Il s'agissait d'inciter la Distillers à se montrer plus généreuse, ce qu'elle fit d'ailleurs.

Le projet d'article incriminé peut se résumer comme suit:

La Distillers

- se fiait largement aux tests allemands et n'avait pas procédé de son côté à des essais complets avant de lancer le médicament;
- n'avait pas découvert, en consultant la littérature médicale et scientifique qu'un médicament voisin de la thalidomide pouvait produire des monstres;
- avant de lancer le médicament, ne l'avait pas expérimenté sur des animaux pour en déterminer les effets sur le foetus;
- en avait accéléré le lancement pour des raisons commerciales. Elle avait passé outre à l'avertissement d'un membre de son propre personnel, d'après lequel la thalidomide était nettement plus dangereuse qu'on ne l'avait supposé;
- n'avait pas changé d'attitude quand on s'aperçut que la thalidomide pouvait léser le système nerveux, ce qui en soi révélait le risque d'une atteinte au foetus;

- avait continué à vanter le médicament, jusqu'à un mois avant son retrait du marché, comme sans danger pour les femmes enceintes."

Dans l'intérêt d'une application uniforme de la Convention, la Cour est amenée à souligner le caractère autonome du sens des termes de la Convention par rapport à leur sens en droit interne.

Rappelant que la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme, la Cour proclame vigoureusement dans les deux arrêts que la liberté d'expression constitue un des fondements de toute société démocratique.

La Cour précise qu'elle ne se trouve pas devant un choix entre deux principes antinomiques, mais devant un principe - la liberté d'expression - assorti d'exceptions qui appellent une interprétation étroite.

Ce droit fondamental, opposable erga omnes, protège l'individu contre l'Etat, mais encore oblige l'Etat à protéger les droits de l'individu même contre les agissements d'autrui.

Un tel effet attribué à la Convention renforce notablement la protection des individus particulièrement dans le domaine de la liberté d'expression; toutefois, selon René Cassin, on a eu tort de confondre dans une même disposition la prévention de l'abus de droit pour ne pas porter atteinte à une autre liberté (par exemple dans le cas d'un conflit éventuel entre la liberté et l'information et le respect de la vie privée) et le problème de l'obligation générale pour les individus de respecter les libertés fondamentales d'autrui.

L'effet des droits de l'homme à l'égard des tiers ("Drittwirkung") engageant la responsabilité et de l'Etat et d'autres auteurs laisse intact le pouvoir d'appréciation des autorités nationales, dans la mesure cependant que son exercice se concilie avec les exigences de la Convention.

C'est ici que le Contrôle de la Cour est mis en oeuvre pour vérifier en dernière analyse si l'ingérence constatée se heurte à l'un des fondements de toute société démocratique, la liberté d'expression.

Une société démocratique ne peut rester indifférente devant le fait que le progrès technique entraîne une tendance à la concentration.

La tentation est grande que ceux qui disposent de moyens de communication transforment leur puissance économique en puissance d'information, donc en puissance politique.

Si, à l'origine, l'obligation imposée se résumait à une interdiction pour l'Etat d'intervenir, elle se résume, pour le moment, plutôt à une obligation de l'Etat pour préserver la liberté d'information.

Dans les deux cas examinés, Handyside et Sunday Times, la Cour est appelée à se prononcer sur la méthode employée par l'Etat pour limiter la liberté d'expression: interdiction préalable dans Sunday Times, et, dans Handyside, on trouve le grief habituel de pornographie.

Dans chacune des espèces, les organes de Strasbourg ont élaboré des critères permettant de décider si certains actes des Etats membres ont transgressé l'article 10 de la Convention.

Devant obéir aux principes du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture, caractéristiques fondamentales d'un régime démocratique, la notion de la liberté d'expression a, dans les deux arrêts, majorité et minorité confondues, donné lieu à une divergence d'attitude.

Avant d'aborder l'examen du fond dans l'affaire Handyside, la Cour, se référant à sa jurisprudence établie dans l'arrêt du 23 juillet 1968, tient à affirmer la plénitude de sa compétence, en ce sens qu'elle prétend pouvoir examiner des griefs que la Commission a déclarés irrecevables ou sur lesquels elle ne s'est pas prononcée.

Après avoir vérifié que les ingérences litigieuses respectent la première des conditions du par. 2 de l'article 10 ("prévues par la loi"), la Cour, omettant de s'inspirer du préambule proclamant le respect d'un patrimoine commun d'idéal, affirme qu'on ne peut dégager du droit interne des divers Etats contractants une notion européenne uniforme de la "morale"; le contenu de ce concept, mouvant en fonction du temps et de l'espace, ainsi que la nécessité d'une restriction à son propos sont du ressort des autorités nationales mieux placées que le juge international pour apprécier la réalité du besoin social impérieux qu'implique la notion de "nécessité".

Dans son opinion dissidente, le juge Nosler, recherchant les rapports entre nécessité et efficacité, est d'avis, en raison notamment de la diversité des comportements adoptés dans différentes régions du Royaume-Uni, que la mesure, inefficace sans doute, car n'atteignant pas son but, mais surtout inappropriée par nature, n'était pas nécessaire.

Cette thèse n'est pas partagée par la Cour.

L'adjectif "nécessaire", au sens de l'article lo, par. 2, n'est pas synonyme d'"indispensable" (comp. aux articles 2 par.2 et 6 par.1, les mots "absolument nécessaire" et "strictement nécessaire" et, à l'article 15 par. 1, le membre de phrase "dans la stricte mesure où la situation l'exige"). Il n'y a pas non plus la souplesse de termes tels qu'"admissible", "normal" (comp.l'art.4, par.3), "utile" (comp. le premier alinéa de l'article 1 du Protocole no 1), "raisonnable" (comp. les articles 5 par. 3 et 6 par. 1) ou "opportun".

En effet, le résultat, efficace ou non, n'apparaît qu'après coup, alors que la nécessité doit pouvoir s'apprécier sans trop de risque d'erreur au moment où la décision est prise.

Si le pouvoir d'appréciation des autorités nationales ne doit donc pas être affaibli, il paraît d'autre part essentiel qu'il existe un organe impartial apte à apprécier la légitimité de telles restrictions sous peine de vider la liberté de toute sa substance.

La doctrine ne ménage pas sa critique en relevant notamment que la Cour ne s'est pas aperçue du fait que l'affaire Handyside concernait plutôt le maintien du système d'éducation anglais qu'une question de morale.

Or l'article lo de la Convention ne vise pas le système d'éducation.

D'autre part, la démarche générale de la Cour dans cette affaire a formellement inspiré d'autres juridictions, comme la Cour des Communautés européennes.

L'arrêt RUTILI, dans lequel la Cour de Luxembourg avait à apprécier l'admissibilité de limitations imposées par un Etat, au nom de l'ordre public, à l'exercice d'un droit subjectif garanti par le droit communautaire, a précisé la notion d'ordre public au regard des principes du droit communautaire. Quand l'Etat invoque l'ordre public, visé au traité, pour justifier une limitation du principe général de droit communautaire, la notion d'ordre public doit être appréciée dans l'ordre communautaire.

Il est raisonnable de penser que cette position de la Cour s'étend à toute matière qui révèle des droits fondamentaux.

L'affaire SUNDAY TIMES concernait une institution typique du droit anglais: le contempt of court (outrage à magistrat ou mieux le mépris de la justice), qui se caractérise par "une procédure permettant aux tribunaux d'empêcher

ou de réprimer un comportement de nature à influencer ou à entraver l'administration de la justice, lui nuire ou la déjouer dans une affaire en cours; elle a pour but de protéger non la dignité des juges, mais l'administration de la justice et la prééminence fondamentale du droit".

Cette notion de "pouvoir judiciaire", contrairement au concept de "morale" mis en cause dans l'affaire HANDY SIDE, apparaît, d'après la Cour, de façon plus objective et implique un contrôle plus étendu, la marge d'appréciation du juge national devenant moins discrétionnaire.

La minorité de la Cour, ne partageant pas cette vue, estime que la notion "d'autorité du pouvoir judiciaire" n'est pas dégagée des contingences nationales et ne saurait être appréciée de façon uniforme, opinion qui, au stade de la procédure devant la Commission, n'est pas partagée par une partie de la doctrine qui, considérant que le concept "contempt of court" manque de précision et se présente sous différents aspects - "trial by newspaper", ou outrage à magistrat, "Ungebühr vor Gericht", "scandalising" - met en cause plutôt le respect dû au juge que l'atteinte à son impartialité.

Mais le "contempt of court" ne correspond pas tellement à la volonté de garantir "l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire"; il vise à empêcher que ne se développe, au sujet d'un litige qui se trouve sub judice, un état d'esprit qui se traduit par un préjugé en dehors des garanties d'impartialité de la procédure judiciaire et qui, partant, crée un climat de nature à nuire à la bonne administration de la justice.

Selon la minorité (9 juges), il s'agit donc d'éviter les débats publics hors du prétoire, la presse ne respectant pas toujours les bornes fixées dans l'intérêt d'un fair trial.

Ce point de vue n'est pas partagé par la majorité (11 juges). Se référant à l'arrêt KJELDSEN et autres du 7 décembre 1976, la Cour conclut que l'article 10 garantit non seulement à la presse la liberté d'informer le public, mais aussi à ce dernier le droit à des informations adéquates, étant donné qu'en l'espèce l'ingérence incriminée ne correspondait pas à un besoin social assez impérieux pour primer l'intérêt public s'attachant à la liberté d'expression au sens où l'entend la Convention.

Déjà à l'occasion du Colloque de Graz, en 1976, ces thèmes firent l'objet de commentaires similaires.

La loi suédoise de 1766 sur la liberté de la presse prévoyait que les documents officiels devraient être communiqués immédiatement à toute personne qui en ferait la demande; à cette fin, tout citoyen est autorisé à recopier les documents sur place ou à en obtenir des copies certifiées conformes.

La loi de 1766 a été modifiée par celle de 1949 reprenant en substance les principes presque bicentenaires.

On met l'accent sur l'information du public et la participation démocratique, moyens de contrôler la bureaucratie et de garantir un Gouvernement juste et équitable (Impartialité de l'administration), tout en favorisant la liberté du citoyen et l'évolution de la société.

Le principe de la publicité, inscrit à l'article 1o de la Convention comme une obligation morale et non pas juridique d'adopter des lois dans ces domaines, est soumis à des limitations indispensables: au secret professionnel et à l'accès aux documents de travail.

Au moment où la volonté d'une transparence de l'administration et du pouvoir s'exprime de plus en plus, le journaliste devient-il un confident nécessaire?

Dans la mesure où l'arrêt SUNDAY TIMES consacre le droit à l'information du public, pareille interprétation accorderait un privilège à une profession que la jurisprudence luxembourgeoise ne lui reconnaîtrait pas.
"Pour qu'une personne puisse se retrancher derrière le secret professionnel, il ne suffit pas qu'elle soit devenue confidente d'un secret dans n'importe quel but et de n'importe quelle manière, mais il faut que par son état ou par sa profession elle soit dépositaire de secrets et que la personne qui lui a fait la confidence ait dû recourir à son ministère".
"Les journalistes et les directeurs de journaux ne sont pas protégés par le secret professionnel, alors qu'ils ne sont pas investis de fonctions qui permettent de les considérer comme étant par profession ou par état dépositaires des secrets d'autrui; d'autre part, nul n'est obligé de faire des confidences aux journalistes ou aux directeurs de journaux."

La clause générale de limitation des droits garantis figure de manière presque identique au par. 2 des articles 8, 1o de la Convention, ainsi qu'à l'article 2 du Protocole No 4. Le mécanisme est similaire: pour être admissible, une limitation (restriction, ingérence ou sanction) à un droit garanti doit être prévu par la loi, viser un but légitime et présenter un caractère

de nécessité dans un Etat démocratique.

La "Loi" au sens de l'article lo englobe le droit écrit et non-écrit. S'il fallait s'en tenir à l'existence d'un texte législatif, on frapperait à la base le système juridique d'un Etat de COMMUN LAWS.

Il faut donc dégager une philosophie commune de la loi, propre au pays de droit écrit et non écrit.

La Cour en indique au moins deux des principaux aspects. Lorsque la Convention a posé la condition "prévu par la loi", elle avait en vue deux garanties fondamentales: la prévisibilité et l'accessibilité des normes juridiques applicables aux citoyens.
Ainsi, aux yeux de la Cour, la loi n'est pas tout texte ou norme juridique: il faut y inclure nécessairement un principe de sécurité juridique.

Cette philosophie de la loi dérive de la conception de la démocratie qu'entend promouvoir la Convention.

La Cour reconnaît cependant que cette prévisibilité et cette accessibilité ne doivent pas être entendues de façon trop absolue et rigide. Ainsi, la prévisibilité n'interdit pas une certaine incertitude qui est la condition même de l'adaptation du droit à toutes les situations concrètes. De même, l'accessibilité n'exclut nullement le recours à des conseils éclairés.

Quant à la nécessité de la restriction, la notion de "marge d'appréciation" est utilisée dans une acception particulière et technique sur le plan des restrictions que les Etats sont autorisés à introduire dans le domaine de certains droits et libertés protégés par la Convention.

La Cour semble reconnaître aux Etats une certaine latitude dans l'appréciation des conditions à respecter, la mesure devant être proportionnée au but légitime à atteindre.

Dans la Doctrine, la latitude dont dispose l'autorité étatique dans l'établissement des "restrictions" à la liberté d'expression a fait l'objet d'un examen critique.

S'agit-il de protéger le juge ou l'instance?

Le magistrat professionnel est-il à ce point désensibilisé que seul le juge laïque subit l'influence de la presse?. La Justice a-t-elle besoin

d'un prétoire accessoire i.e. l'opinion publique, dont la "collaboration active", sans s'immiscer dans la compétence des juridictions, constitue, à l'instar du modèle américain, un élément important du "fair trial"?

D'aucuns affirment que le plus grand péril pour l'indépendance du magistrat vient précisément de celui qu'on nomme le quatrième pouvoir, et qui est probablement aujourd'hui le premier: la presse, les medias. Rares sont les Etats qui en sont conscients et qui interdisent les commentaires relatifs à un procès avant qu'il n'ait été jugé. Mesure considérée comme sage, encore qu'elle n'atteigne pratiquement que la justice pénale, la seule à laquelle le public prête attention et qu'il suit avec curiosité.

Pour reprendre les termes de la Cour, la "balance" entre les différents intérêts doit être appréciée chaque fois à la lumière des circonstances de fait, de cause; une ingérence ne saurait se justifier simplement "parce que son objet se rangeait dans telle catégorie ou tombait sous le coup d'une règle juridique formulée en termes généraux ou absolus".

Cette nécessité de procéder à l'appréciation particulière de chaque dérogation à la lumière des circonstances locales est le fondement de la marge d'appréciation des Etats. Dans ce domaine aussi l'arrêt apporte des précisions. Il confirme, comme dans les affaires Kjelsen et Handyside, que les solutions peuvent légitimement varier d'un pays à l'autre, en tenant compte par exemple des "caractéristiques de fond et de procédure des droits internes respectifs".

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg, au regard des deux arrêts de principe esquissés ci-dessus, permet-elle une orientation d'avenir?

Indépendamment d'une prudence réticente qualifiée par d'aucuns de conservatisme excessif, la tendance semble se mouvoir de la manière suivante:

Relevant que "le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garanties des droits de l'homme", la Cour réserve aux Etats une certaine "marge d'appréciation" tant au législateur qu'aux organes, notamment judiciaires, mieux placés que le juge international, pour interpréter et appliquer les lois en vigueur.

EISSEN y voit une espèce d'"auto-limitation judiciaire" (judicial self-restraint), une sorte de retenue avec laquelle la Cour s'incline devant l'interprétation de notions ("la morale"?) dont le contenu précis doit en principe être

apprécié par le juge national; elle ne se montre pas prête à abdiquer son pouvoir de contrôle au nom "du domaine réservé à des Etats contractants".

Mais dès lors qu'il s'agit d'un concept touchant à la fois le juge national et le juge international i.e."autorité du pouvoir judiciaire", la Cour se réfère aux objectifs du droit interne ainsi qu'à la pratique des Etats contractants pour en dégager des conclusions pas nécessairement conformes à celles des juridictions nationales, en principe mieux qualifiées pour juger.

Aussi, lorsque la Cour a déclaré incompatible avec l'article lo un arrêt de la plus haute juridiction britannique, la Chambre des Lords et la doctrine anglaise ont été profondément choquées par cette interprétation refusant une protection suffisante aux droits d'autrui et à l'impartialité du juge.

En somme, la Cour "ne paraissant pas favorable à une lecture exégétique, frileuse ou étriquée, se fonde sur le principe de l'effet utile".

De plus en plus fréquentes sont les affaires introduites devant la Cour de Luxembourg et dont les mémoires et les plaidoiries invoquent la violation de la Convention.

La référence à la Convention participe ainsi au raisonnement de la Cour et le rapprochement avec ses dispositions prend incontestablement la forme d'un élément de l'interprétation d'une notion de droit communautaire.

Ainsi, à propos d'une affaire relative à un collaborateur scientifique d'Euratom, le problème de la liberté d'expression d'un fonctionnaire s'est posé en des termes très nets.

Cet exemple fait apparaître un point de contact. D'autres points de contact , actuels ou éventuels, peuvent être discernés,notamment dans le domaine de la liberté d'information, prévue par l'article lo de la Convention.

La communication des informations par la presse et, à un moindre degré, par les moyens électroniques, relève de l'entreprise privée et des activités économiques et commerciales. Réglementer la concurrence dans ce domaine en fonction à la fois des facteurs économiques et de la liberté d'information ne sera pas toujours tâche facile.

De l'arrêt NOLD on a pu tirer l'enseignement se rapportant aux droits fondamentaux: les conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont des sources d'inspiration auxquelles la Cour de Justice puisera dès lors

que les Etats concernés y ont "coopéré".

Dans l'affaire Defrenne, la Cour de Luxembourg a répété que la protection des droits fondamentaux de l'homme fait partie des principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect.

En définitive, ce n'est pas la Convention comme telle, mais le "principe général" qu'elle exprime qui est invoqué.

Dans une affaire récente, la Cour de Justice constate que le fait de soumettre la production et le commerce de livres à des règles dont le seul objectif est d'assurer la liberté des échanges entre Etats membres, dans des conditions normales de concurrence, n'est pas de nature à restreindre la liberté de publication; celle-ci reste entière au niveau tant de l'éditeur que des entreprises de distribution.

Au-delà du principe de la liberté de publication surgit le problème de l'exercice de cette liberté.

Pour apporter à la liberté d'expression une contribution essentielle, il convient de favoriser, dans des conditions raisonnables, la diffusion de l'information.

Or, il apparaît que, par rapport aux medias, projectant des images directes des événements et fournissant des expressions visuelles sur les personnalités, la presse écrite, singulièrement la presse quotidienne, est en retard d'une "émission"; le monopole de distribution, dont la qualité peut paraître insuffisante, délivre alors une marchandise périmée, des "zestes" d'information.

Or, que vaut un "quotidien" trois ou quatre jours après sa parution?

Quand la poste va mal, c'est le commerce de l'information, droit fondamental, qui souffre.

Refusant d'examiner les griefs d'inconstitutionnalité, la Cour de Luxembourg, soucieuse de préserver l'autonomie du droit communautaire, se bornait à déclarer qu'"elle n'avait pas à assurer le respect des règles de droit interne, même constitutionnelles, en vigeur dans l'un ou l'autre Etat membre."

Dix ans plus tard, la Cour se référa sans ambiguité aux "droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect."

L'existence de ces principes n'était plus contestée.

Sans attendre l'adhésion envisagée de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de Justice a admis désormais qu'elle pouvait exercer son contrôle sur le respect par les Etats membres des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

L'acheminement vers cette solution était jalonné par plusieurs arrêts, notamment NOLD, PREIS, DEFRENNE et RUTILI.

". . . dans leur ensemble, dit la Cour de Luxembourg, les limitations communautaires apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de police des étrangers se présentaient comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, lo et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales . . . , et de l'article 2 du protocole No 4 à la même Convention . . . qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publiques, aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins dans une société démocratique".

En d'autres termes, dans l'exercice de facultés que leur ouvre le droit communautaire, les Etats membres doivent prendre en considération la Convention des droits de l'homme.

La Convention détermine un fond commun et général de droits dont la valeur est permanente, mais dont le contenu peut évoluer en fonction de nouveaux besoins sociaux ou des techniques modernes.

En termes non ambigus, le juge Max Sørensen a affirmé qu'il est évident que le dernier mot sur les questions d'interprétation relative à la Convention devraient revenir à la Cour de Strasbourg. Mais le risque d'interférences et, à travers elles, d'antinomie, est réel; il convient de ne pas le négliger.

Armand MERGEN

Quelques aspects criminologiques sur la presse

Dans ce modeste aperçu, je ne m'occuperai que de quelques aspects criminologiques sur la presse écrite et imprimée. Mon point de départ sera l'information brute et l'information commentée sur les faits criminels et tout ce qui y est attaché directement ou indirectement.

J'aurais pu formuler une thèse et l'approfondir. Je ne l'ai pas fait, pensant qu'il serait plus utile de présenter une palette portant différentes approches possibles au problème.

Quoique la majorité des journaux prétende fournir des informations objectives - il y a des journaux qui se disent être indépendants - on remarque très vite que la presse est essentiellement subjective et souvent au service d'une idéologie philosophique, sociale ou politique. Je pense que les choses sont bien ainsi. Car elles démontrent que, dans notre société, chacun est libre d'avoir son opinion bien à lui et de l'exprimer quand et comme il lui plait.

Toutefois cette liberté demande à être utilisée avec précaution, car elle peut comporter des dangers.

Comme il est impossible de transmettre aux lecteurs toutes les nouvelles, la rédaction procédera à une présélection et ensuite à une sélection définitive des nouvelles que son journal publiera. La sélection sera faite selon des critères bien établis, concordant avec la conception et la philosophie du journal. L'importance donnée à tel fait ou à tel autre, les commentaires et prises de position accentueront la tendance du journal et pourront ouvrir par le biais de l'information la porte à la désinformation.

Ceci est vrai surtout lorsqu'il s'agit de crimes politico-économiques commis par des personnalités qui, par les fonctions qu'elles exercent, devraient être à l'abri de tout soupçon et donc intouchables.

Lorsque la presse publie ces "méfaits" elle peut, en les décrivant et en les commentant, provoquer un scandale. Faut-il rappeler les affaires révoltantes dévoilées par la presse autour du Président Nixon (Watergate), les combines scandaleuses entre politique et industrie (Flick), les manipulations curieuses des syndicats (Neue Heimat), l'infiltration de la politique dans le marché pseudoclandestin d'armes ou de drogues, les agissements du crime, organisé dans le milieu politique, dévoilés par des journalistes courageux en Italie, etc.?

Tout ceci resterait enterré dans les profondeurs dites diplomatiques et couvert par la conspiration du silence politique, si la presse libre n'existait pas.

Le danger ne réside pas dans le fait que le citoyen est informé, mais des fois, dans le choix des modalités utilisées pour l'information et - la désinformation.

Lorsque les hommes politiques attaqués se servent de "leur" presse pour se défendre, ils commencent par nier les faits, pour ne concéder que ceux, qui sont prouvés à mesure que l'enquête se poursuit. Les arguments avancés servent la désinformation, puisqu' ils contournent la matérialité des faits et s'efforcent à déjouer et à détourner l'attention. Dans cette situation, il semble que le mensonge, même imprimé et promulgué, soit de bonne guerre. Le climat social en souffre.

Il est vrai que le lecteur a le choix entre un grand nombre de journaux aux tendances sociales, politiques ou idéologiques différentes. Généralement il s'informera à la source qui convient le mieux à ses idées personnelles.

La sélection des faits divers dits criminels se fait suivant trois critères:

1. La nature des faits;
2. Le statut social du délinquant;
3. La situation et le statut de la victime.

Il y a d'autres critères encore.On sait que la bonne nouvelle ne fait pas recette et que la mauvaise apporte un gros titre. Encore importe-t-il de savoir pour qui telle nouvelle est bonne et pour qui elle est mauvaise!

L'intérêt que le public apporte aux faits criminels est grand. Aussi 15 à 20% de la surface imprimée de maints journaux est-elle prise par des rapports sur le crime et le scandale.

En présentant ses informations de manière sophistiquée, en se servant de la technique primitive, mais efficace de la manipulation par l'émotivité, la presse a un certain pouvoir d'influencer le climat social et même la structure des valeurs. L'exagération du danger criminel peut créer un climat d'angoisse; la minimisation une nonchalence dangereuse. L'abondance des crimes et délits décrits dans la presse quotidienne suggère au citoyen qu'il s'agit en somme d'un phénomène courant et même souvent payant. Le citoyen est enclin à accepter l'état des choses qu'il ne peut changer. Il ne mobilisera plus que de faibles méchanismes de désapprobation ou de défense.

L'information exagérée sur la scène criminelle peut avoir un effet contraire. Les citoyens prennent peur. Ils vivent avec un sentiment d'insécurité qui ne correspond pas à la situation réelle. Au lieu de critiquer la société criminogène, ils s'attaquent aux organes de contrôle, à leur avis trop lents, trop mous, trop humains et jamais assez efficaces. L'influence de la presse est telle qu'elle peut arriver à faire resurgir les cris hystériques réclamant la peine de mort ou une justice dite du sieur Lynch.

Il est vrai que la sécurité dans une communauté diminue avec l'inefficacité de ses organes de contrôle. Il n'est pas moins vrai que l'insécurité, et surtout le sentiment d'insécurité, augmente à mesure que la population perd la confiance dans les organes de contrôle, donc dans la justice.

La presse influence, mais elle est de son côté influençable. Et elle se laisse influencer en connaissance de cause. C'est que chaque journal veut - s'il ne croit pas opportun de s'engager à fond pour une position précise - "garder le nez dans le vent". Ce qui demande de marcher avec l'opinion publique, qu'il a peut-être formée au début. Georges Kellens a - dans son étude sur "Presse, opinion publique et criminalité routière - montré le rôle des fois hybrides d'une presse à la fois souteneur et prostituée. Kellens écrit: "Demeurant à la traine de l'opinion publique, la presse a recensé cette affaire (accident d'Asse) suivant une courbe d'allure sinusoïdale, faisant se succéder des appels à la vengeance, puis à la persécution de l'alcoolisme au volant, enfin à la clémence dans l'appréciation d'un cas somme toute malheureux."

Un aspect a depuis toujours été discuté en criminologie, et il l'est encore aujourd'hui. Cet aspect culmine dans la question banale en elle-même de l'effet direct des massmedia sur le crime et la criminalité. Les publications de presse agissent-elles sur les criminels, les criminels potentiels, la criminalité? Peut-on parler d'incitation à l'imitation, de provocation au crime?

A ce sujet Lombroso avait une opinion décidée. En 1907, il a écrit dans son livre: "Le crime, causes et remèdes", à la page 252: "Ces excitations morbides sont maintenant centuplées par l'accroissement prodigieux de ces journaux vraiment criminels qui trempent leur plume dans la pourriture la plus fétide des plaies sociales et, dans le seul but d'un gain abject, excitent les appétits malsains et la plus malsaine curiosité des basses classes sociales; je voudrais les comparer à ces vers qui, sortis de la putréfaction, l'augmentent encore par leur présence."

Le moins qu'on puisse dire, c'est que Caesaré était fâché et que son tempérament le faisait galopper bien au-delà des limites établies par les données obtenues et à obtenir par les recherches scientifiques.

Gabriel Tarde allait présenter sa théorie sur le comportement par imitation; Le Bon et Sighele s'attachaient à élucider ces questions sur les bases de la psychologie sociale; Lacassagne prétendait avec véhémence que la société avait les criminels qu'elle méritait.

Aujourd'hui nous savons un peu plus. Et ce que nous croyons savoir est controversé.

Ainsi Sutherland, épigone de Tarde et Durkheim, prétend que le comportement antisocial s'apprend par imitation dans le contact avec des criminels. Les Gluecks, et bien d'autres criminologues, sont d'avis contraire.

Toutefois nous pouvons observer que les techniques du crime sont souvent imitées, moins les attitudes.

La discussion de ce problème nous mènerait trop loin, et sûrement à côté de notre sujet. Retenons que la presse a un pouvoir qui influence le climat moral et social d'une société; que ses moyens sont: l'information sélectionnée, la désinformation, la manipulation et la provocation. Les méthodes employées sont les mêmes que celles mises en oeuvre par la propagande ou la réclame.

Les recherches criminologiques en la matière nous ont confronté avec quelques théories, dont les principales sont celles de la catharsis (Abreaktion" par identification), de l'apprentissage, de l'imitation, de l'habitualisation. Je les ai exposées en 1952 au congrès international de la Presse, organisé par l'Unesco à Milan.

Il y a autre chose et sur un niveau différent. La presse peut nuire de façon définitive à celui sur lequel elle informe. Elle produit un effet de stigmatisation en mettant le délinquant accusé ou condamné au pilori; ce faisant elle lui enlève - effet secondaire et non voulu - une grande partie des chances de resocialisation. Une fois marqué, le délinquant gardera le stigma sa vie

durant. A ce sujet, je recommande de relire Jean Genet: "Le journal du voleur".

Devant ces facteurs criminogènes inhérents à la presse, la société est supposée réagir. Reste à savoir comment, par quels moyens.

La réponse de la société devra être: prévention et non pas répression, jamais dirigisme ou censure.

Dans notre société qui respecte les valeurs pluralistes, nous avons acquis et conquis des libertés intouchables , dont la liberté d'opinion et d'expression. La liberté de la presse en est une conséquence. N'y touchons pas. Ne touchons pas non plus aux journalistes qui s'en servent pour dévoiler des scandales, voire des crimes, en informant les citoyens sur des agissements ou des situations que les détenteurs du pouvoir avaient recouvert avec le voile du silence. Le principe de la liberté de la presse ne peut en aucun cas être mis en cause. La presse a une fonction de garantie de nos libertés.

L'argument qu'un contrôle de la presse s'imposerait comme mesure de politique criminelle est doublement faux. Trop souvent il a été employé comme prétexte servant d'alibi pour essayer de faire aboutir des visées egoïstes toutes différentes.

D'abord, il est peu probable qu'un contrôle unilatéral, fait par les détenteurs du pouvoir politique ou religieux, pourrait avoir des effets préventifs ou prophylactiques. Et,ensuite,nous savons d'expérience que chaque fois que la presse a été censurée ou muselée, il s'en est suivi une amputation aux libertés acquises. La prophylaxie de la criminalité, la prévention du crime n'ont pas été touchées.

En effet la notion du crime est relative; de même celle de prophylaxie criminelle. Dans les sociétés à régime autoritaire, qui ne respectent pas le pluralisme des valeurs ni la liberté de l'opinion, le fait d'être d'un autre avis que celui des détenteurs du pouvoir, est considéré comme crime.

Il me semble que la voie à suivre en politique criminelle doit être celle qui mène par une prévention active, à la prophylaxie de la criminalité. Appliquée aux problèmes exposés relatifs à la presse, il convient de voir les réalités bien en face.

Les journalistes sont, en général, prêts à collaborer avec les organes de contrôle, à condition qu'on ait réussi à les convaincre du bien-fondé et de la nécessité de leur collaboration et que le devoir d'informer ne soit pas touché. Pareille collaboration devrait s'étendre bien au-delà de la routine des conférences de presse.

La prévention active peut se faire également au niveau du lecteur, donc du consommateur d'information. L'Etat qui demande à ses citoyens de vivre dans le respect des lois, d'utiliser ses droits et libertés et de respecter celles des autres, a le devoir de lui offrir moyens et possibilités de s'armer contre les effets criminogènes de la société dans laquelle il vit. Les moyens seront - outre une information aussi objective que possible - l'instruction sur une base pluraliste et la propagation active et effective d'une saine hygiène mentale et sociale. La meilleure politique criminelle est donc une bonne politique sociale.

Liberté et sécurité semblent être antagonistes. Dans les sociétés où le champ des libertés est vaste, la possibilité d'abus de ces libertés restreint le champ de la sécurité.

Il faut faire son choix entre Liberté et Sécurité. Un moins de liberté apporte un plus de sécurité; un moins de sécurité entraine un plus de liberté.

Je plaide en faveur du maintien de toutes les libertés acquises, y compris la liberté de la presse. Et j'espère que tous les citoyens finiront par faire un usage social et non pas asocial de ces libertés.

Mon ami Apa m'a dit: "Le plus beau succès qu'un homme politique au pouvoir puisse obtenir, c'est d'arriver à garantir pour tous la sécurité dans la liberté."

Une presse bien intentionnée peut non seulement aider, mais servir à atteindre ce but.

Norbert von KUNITZKI

L'organisation de la liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise – Problèmes, Insuffisances, Perspectives d'avenir

Quelques considérations sur les contradictions socio-économiques de la presse écrite et parlée

1. Depuis que l'invention de la presse à imprimer a délivré la société intellectuelle et scientifique du pénible devoir de recopier à l'infini les quelques sources de connaissances existantes, les possibilités de diffusion de l'information, dans tous les domaines, n'ont cessé de se développer d'une façon aussi fulgurante que continue.

On peut considérer que l'histoire de la transmission de la connaissance est marquée par trois grandes étapes qui sont l'invention de l'alphabet, celle de l'imprimerie par Gutenberg et la construction du premier télégraphe par Morse. Mais ces trois paliers dans l'évolution de l'information ne sont que des étapes d'un processus continu de développements technologiques.

Cela n'empêche que c'est l'invention de la "presse" qui menaça le monopole de la connaissance détenu par les autorités spirituelles et séculaires (généralement alliées) qui utilisaient ce monopole pour se maintenir au pouvoir, en canalisant soigneusement l'information dans les directions voulues. La vérité ainsi détenue était jalousement gardée et minutieusement dosée selon les usages choisis, toutes les vérités n'étant pas considérées comme bonnes à dire. Ce n'est pas par hasard que la Genèse considère comme péché originel le fait que les premiers hommes mangèrent de l'arbre de la connaissance.

Aussi, si l'invention de l'imprimerie donne un essor prodigieux au progrès intellectuel et scientifique, elle provoque immédiatement, de la part des autorités, des réactions de défense. De "l'index librorum prohibitorum" régulièrement publié par la papauté depuis 1557 à nos jours, l'histoire n'est qu'une longue suite de censures et de restrictions à la liberté de la presse. Rappelons que si la Révolution, par les Constitutions de 1791 et 1793, proclamait avec emphase la liberté de la presse, la loi du 19 fructidor de l'an V (6 septembre 1797) plaçait les journaux sous contrôle policier. Ce n'est qu'au cours du troisième tiers du 19e siècle que le continent européen introduit la liberté de la presse. La Constitution luxembourgeoise de 1868 réintroduisit définitivement les libertés individuelles établies par la Constitution de 1848 qui proclama que

"La liberté de manifester ses opinions par la parole en toute matière et la liberté de la presse sont garanties ... La censure ne pourra jamais être établie." Ce texte lapidaire, laconique mais musclé, est cependant nuancé par la loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication, qui tâche de limiter les abus ; ainsi, il est curieux de constater que cette loi qui constitue toujours, au Luxembourg, la seule réglementation en matière de presse, n'est qu'une longue énumération d'infractions, de peines et d'amendes.

Le moment est certainement venu de revoir la législation luxembourgeoise sur la presse dans une optique moderne, qui tienne compte des énormes moyens mais aussi des multiples contraintes que rencontre la presse dans l'environnement socio-politique actuel et de redéfinir les droits et les devoirs du journaliste. Dans notre contribution, nous nous limiterons toutefois à éclairer certains aspects économiques qui résultent d'une analyse objective du marché de l'information, notamment sous trois aspects :

- La nature spécifique du service que fournit la presse.

- Les forces qui déterminent la demande et l'offre dans ce secteur.

- L'incidence sur le marché des récents développements technologiques.

Il se dégage de cette triple analyse des conséquences et des problèmes, non seulement pour la presse en tant que branche d'activité économique, mais également pour les structures et le fonctionnement politique de la société.

2. La presse - dans l'acceptation courante du mot, c'est-à-dire les journaux - offre sur le marché une triple prestation, à savoir

- l'information : elle fournit une information subjective, commentée, suggestive. La presse remplit notamment cette fonction en matière politique où elle est, il est vrai, en compétition avec la radio et la télévision.

  La presse a cependant sur ces deux concurrents l'avantage d'offrir une information "sur mesure", régionale, orientée vers un public intéressé par certains aspects, certaines approches, des interprétations particulières.

- la distraction et la formation : dans ce domaine, la presse retrouve comme concurrent la radio et la télévision mais se trouve également aux prises avec la presse du livre. Elle a sur ces concurrents l'avantage d'être plus actuelle que la dernière nommée, alors que la documentation qu'elle fournit est plus solide, plus durable et se prête mieux à la consultation que la documentation fournie par la parole ou l'image.

- la publicité : ici le consommateur du service ne désire pas être informé, endoctriné ou amusé mais, au contraire, veut endoctriner, influencer, intéresser. Les concurrents de la presse écrite sont, encore une fois, la radio et la télévision. La presse a sur ces concurrents l'avantage de pouvoir adapter le message à un public régional, local, spécifique.

3. Historiquement, les deux premières fonctions de la presse étaient intimement liées dans la genèse du journalisme moderne.

Apparues vers 1600 en Allemagne, puis en Grande-Bretagne et en France, les "Zeitungen" (nouvelles) ou gazettes étaient créées par des hommes désireux de faire connaître certains faits, avec le but avoué de provoquer dans le public des réactions spécifiques. Celles-ci n'étaient, d'ailleurs, pas nécessairement hostiles au pouvoir ; c'est ainsi que Richelieu favorisait la Gazette pour l'utiliser à ses fins.

Si nous plaçons le service de la presse dans le contexte normal de l'offre et de la demande, nous constatons que nous ne retrouvons pas ici le champ de force normal où le consommateur désire le service, le prestataire l'argent ; c'est plutôt le prestataire qui veut que le consommateur "avale" sa marchandise, marchandise qu'il céderait volontiers sans contrepartie - à condition qu'il puisse se le permettre matériellement.

C'est par cet aspect que le journaliste s'apparente au poète ou à l'artiste en général qui a un message qu'il veut passer au public ou le missionnaire qui veut porter la bonne parole, convaincre son public des vérités qu'il défend.

Ceci n'empêche que le journaliste vend son message : Le missionnaire ne fait-il pas la quête après avoir prêché la bonne nouvelle, non - comme le veut la théorie de l'offre et de la demande - pour rationner sa marchandise, mais pour se procurer les moyens de continuer son oeuvre.

Si, dès ses débuts, la presse avait dès lors une motivation idéologique, politique, elle remplit en même temps une fonction d'information :

D'un côté, il est souvent plus facile de faire passer un message subjectif en l'enveloppant dans un ensemble d'informations à

première vue neutres (1) . Par ailleurs, les premiers éditeurs de journaux - comme leurs successeurs, d'ailleurs - devaient en plus assurer la vente des copies, ce qui était plus facile si le journal comportait en plus des informations utiles dans la vie de tous les jours.

Mais alors que l'on croit fréquemment que la publicité est un phénomène économique récent, la troisième fonction de la presse est, elle aussi, très ancienne : Dès 1650, la "London Gazette" comportait une section publicitaire. Aux 18e et 19e siècles, il est vrai, la composante publicitaire des journaux était assez lente à se développer, d'abord en Grande-Bretagne et, par la suite, surtout aux Etats-Unis. C'est au 20e siècle, évidemment, que la publicité prit un essor fulminant, envahissant les rues (colonne Litfass) et les ménages (par la presse écrite). Parallèlement, la publicité gagnait progressivement en importance dans les finances de la presse : C'est ainsi qu'actuellement, les 2/3 des recettes de la presse allemande proviennent de la publicité, alors que la vente des copies représentait encore 50% du chiffre d'affaires global en 1950.

4. Dès ses origines et par sa nature même, la presse se distingue donc d'autres branches économiques par le fait qu'ici les relations de cause à effet, d'offre-demande, de dépenses et de consommation sont extrêmement complexes.

En simplifiant tant soit peu, on pourra dire que le client (c'est-à-dire celui qui paie la prestation) n'est pas lui-même un

---

(1) Nous nous souvenons encore d'un exercice de calcul qui faisait partie de notre premier manuel d'arithmétique (1940/41): "Die arme Witwe Müller hat eine Kuh, die 1 200 Reichsmark wert ist. Der böse Jude Levy schleicht in den Stall und kitzelt die Kuh am Hals ; die Kuh hustet. Darauf sagt der Jude zur Witwe Müller : Ihre Kuh ist krank ; ich kaufe sie für 500 Reichsmark.

Um wieviel hat der böse Jude die arme Witwe betrogen ?"

consommateur, mais stipule au profit d'un tiers (le lecteur), dont il veut qu'il consomme sa publicité.

Le lecteur, tout en remplissant (consciemment ou inconsciemment) le contrat non écrit avec le principal acheteur, paie à son tour une contribution, relativement minime, avec le but primordial de s'informer sur des faits journaliers.

Or, une grande partie des journaux existants n'étant pas rentables, l'éditeur lui-même ne travaille pas prioritairement pour faire un bénéfice, mais, très souvent, paie à son tour une contribution pour influencer la mentalité du lecteur, pour professer sa foi.

Sans être nécessairement un expert en matière économique, on sent immédiatement que les lois de l'offre et de la demande ne pourront jouer normalement dans un tel contexte de base.

Imaginons un train mis gratuitement à la disposition des voyageurs, afin d'amener ceux-ci à lire des annonces dont les compartiments seraient garnis, à s'asseoir sur certains tissus qui couvriraient les sièges ou à sentir certains parfums dont l'intérieur des trains serait arrosé. Imaginons encore des maisons mises gratuitement à la disposition des occupants, ceux-ci s'acquittant de leur loyer en se laissant arroser par une certaine musique, par des slogans publicitaires ou politiques.

Si ces exemples peuvent paraître exagérés, rappelons les croisières en autobus organisées par des grandes surfaces ou des maisons de vente par correspondance ou les vacances gratuites organisées par KdF ("Kraft durch Freude") par les nazis pendant la guerre.

Mais à y regarder de plus près, les relations d'offre-demande en matière de presse nous apparaissent comme étant encore plus compliquées, de par les motivations équivoques des différents agents intervenant sur le marché :

- Si la publicité a souvent besoin de l'information objective, en tant que porteur vers le public, la publicité est elle-même

aussi information, non objective évidemment, qui se porte dès lors elle-même et qui - à la limite - pourrait servir de porteur pour des messages politiques ou idéologiques. Nous renvoyons dans ce contexte à l'apparition des feuilles de publicité pure, réparties gratuitement au consommateur ; il est indéniable également que certains grands journaux, notamment américains, comportent une partie publicitaire hors de proportion avec le reste de l'information et qui semble indiquer que le message politique utilise davantage les besoins d'informations commerciales du lecteur (2) que le désir du lecteur d'être informé objectivement sur les faits quotidiens ou les événements internationaux.

Or, il est certainement faux de penser que le consommateur de nouvelles veut, en règle générale, une information neutre et objective : Très souvent, le lecteur averti désire recevoir une information interprétée, commentée, ouvertement partiale.

Dans certains cas, une telle information satisfait son opinion préconçue.

Pour la majorité des lecteurs intéressés, une information présentée comme objective reste suspecte ; ils préfèrent dès lors s'informer à diverses sources manifestement subjectives, se réservant la faculté de se faire une opinion propre en s'inspirant des différents pôles d'information disponibles.

Contrairement à ce que pourrait faire croire notre analyse élémentaire précédente, la subjectivité de la presse représente, très souvent, un attrait supplémentaire pour le public et renforce la position de la presse privée, commerciale

---

(2) Contrairement aux annonces européennes, les suppléments de publicité des quotidiens américains constituent de véritables catalogues de vente.

et partisane face aux sources d'information officielles, prétendues objectives.

Ce besoin psychologique de pluralité dans l'information justifie, par exemple, que le pouvoir public, délibérément, se dote de différentes sources d'information auxquelles il donne une orientation idéologique bien distincte, fût-elle modérée (chaîne 1, chaîne 2 de la TV allemande).

Le champ de force particulier du marché de la presse fait que les journaux subissent la pression politique des annonceurs, alors que l'opinion de ces derniers ne correspond pas du tout à la ligne générale du journal ; ici encore nous trouvons un parallèle avec la situation de l'artiste qui, souvent, doit faire des concessions au goût du client, voire se faire violence pour se conformer au désir des consommateurs, ses aspirations et idées personnelles ne correspondant pas du tout à ce que le marché exige de lui.

Réciproquement, des annonceurs choisissent très souvent des journaux pour leur seule valeur publicitaire, même si leurs opinions personnelles ne correspondent nullement à la tendance politique et idéologique du journal. Parfois, les lecteurs à leur tour achètent le journal pour y trouver les annonces et informations commerciales traditionnelles, alors que le contenu idéologique et politique du journal est contraire à leurs convictions.

Dans ces cas, le journal s'impose à sa clientèle, tant du côté des annonceurs que du côté des lecteurs, de par sa forte implantation dans le marché, c'est-à-dire par le poids pur du passé.

Ces quelques considérations confirment que la logique économique de la presse ne peut pas être mesurée par les seuls critères théoriques de l'offre et de la demande qui partent du principe que le vendeur cherche essentiellement à produire bon marché et à

vendre cher, que le client désire la marchandise pour son utilité directe ; incontestablement, la presse est influencée par de nombreux aspects qui échappent aux forces du marché.

5. Ces considérations ne doivent cependant pas nous faire conclure que la presse échappe aux forces économiques et notamment à la double contrainte de résister à la concurrence d'une part, de suivre le progrès technologique d'autre part.

Alors qu'au début du siècle, un très grand nombre de journaux pouvaient coexister en vivant simplement de la diffusion de l'information (cf. le foisonnement de journaux importants, notamment dans les pays anglo-saxons), le consommateur est actuellement enseveli sous une avalanche d'informations visuelles (publicité, vidéotexte dans la rue, dans les gares) ou sonores (radio, télévision), ce qui force la presse à offrir autre chose. Elle subit dès lors la contrainte de fournir une information plus approfondie, plus précise, plus originale, plus soignée ; il n'est point étonnant que ces exigences font exploser le coût du personnel, forcent les journaux à des présentations de plus en plus luxueuses et coûteuses. Pris en sandwich entre la pression de la concurrence sur le marché d'une part, celle des exigences de plus en plus poussées de la clientèle d'autre part, un grand nombre de publications de haut standing et mondialement répandues ont disparu du marché. Nous citerons dans ce contexte des publications aussi prestigieuses que Time, Life, Post.

Au niveau des grands périodiques ou journaux mondiaux, il est devenu clair que seuls survivront ceux qui atteignent certaines économies d'échelle ; aussi les fusions de journaux foisonnent-elles, tels Time - Life, New York Times - Washington Post.

Tout comme dans l'automobile, nous courons le danger d'être confrontés un jour avec un seul journal par pays.

La presse régionale semble, à première vue, mieux lotie dans la lutte contre les autres porteurs d'information. En général,

l'information internationale est ici reprise de quelques grandes agences de presse (Reuter, AFP) et simplement reproduite pour le lecteur. L'information régionale, qui intéresse plus spécialement l'acheteur, est souvent relativement bon marché à compiler ; d'un autre côté, ces journaux ont normalement le monopole de la publicité locale. Il est vrai, comme nous allons le voir plus loin, que les nouvelles technologies apporteront à la presse parlée et visuelle des armes nouvelles pour affronter les journaux régionaux sur le marché de la publicité.

L'évolution en Allemagne illustre bien la lutte désespérée que fournit la presse écrite suprarégionale, c'est-à-dire les grands journaux à diffusion nationale ou internationale, pour survivre sur le marché de la publicité :

En 1956, les journaux accaparaient 42,7% du marché de la publicité suprarégionale, contre 51,5% pour les revues. La télévision ne représentait pas encore un facteur sur le marché à l'époque.

Dix ans plus tard, en 1966, la presse suprarégionale ne représentait plus que 25,3% du marché, la télévision s'étant taillée une part de 20,7%.

En 1983, enfin, la presse suprarégionale ne possède plus qu'une part de marché de 6% ...

La presse régionale, spécialisée dans la publicité locale, détient en 1983, en Allemagne, 68,7% de ce marché. Les nouvelles technologies, et notamment le vidéotexte et le télétexte, en sont encore au stade expérimental et ne représentent pas un facteur sur le marché.

Les experts estiment cependant qu'en dix ans, vers 1995, la presse régionale sera réduite à 50,7% du marché, les nouvelles technologies devant accaparer une part de 27%.

En analysant les différents domaines dans lesquels s'affrontent télévision, radio, presse et nouvelles technologies, nous trouvons que

- la TV a, en matière d'information internationale et nationale, une puissance totale.

  En matière de formation, qui n'est pas traditionnellement un domaine de prédilection de la télévision, elle a fait des progrès considérables au cours des dernières années.

  En matière de publicité générale (lancement des grandes marques), la TV a incontestablement atteint une très haute efficacité.

  Par contre, le pouvoir de pénétration de la TV reste négligeable dans le domaine de la publicité locale et des "rubriques" (offres d'emploi).

  Il est de même pour ce qui est de la publicité d'événements locaux (organisation, événements sportifs, culturels).

- La radio a traditionnellement une puissance de pénétration totale en ce qui concerne l'information internationale et nationale, qu'elle diffuse avec une fréquence - et, partant, une actualité - hors de portée pour les autres fournisseurs d'information.

  Sa force est plutôt moyenne en ce qui concerne la formation et la publicité générale, domaines dans lesquels elle ne peut rivaliser avec la télévision en couleurs qui impressionne davantage.

  La radio est présente sur le marché de la publicité locale (sports, événements culturels).

  Elle est pratiquement inexistante dans le domaine de la publicité commerciale pure et pour les "rubriques".

  Cette analyse rudimentaire montre bien que la presse régionale a beaucoup plus de chances de trouver des "niches de marché" que les journaux à rayonnement international.

- Actuellement, le vidéotexte et le télétexte ne sont pas encore des concurrents redoutables pour cette presse régionale, vu que le vidéotexte fatigue le spectateur - à l'exception du spécialiste, évidemment, qui sait ce qu'il cherche et qui sait où et quand le chercher (Reuter : cours de Bourse, nouvelles économiques).

- Le télétexte, c'est-à-dire le vidéotexte interactif, par contre, donne au spectateur une information sur mesure, rigoureusement à jour, appelable à tout moment. Lorsque ce genre de support se sera généralisé, l'utilisateur pourra vraiment profiter d'une information totale, universelle, 100% à jour (ou, plutôt, "à la minute") et instantanée.

  Heureusement pour la presse, cette nouvelle technique exige le maniement d'un clavier et, de ce fait, comporte une petite barrière technologique que l'utilisateur doit vaincre.

  Si cette barrière se révèle très efficace actuellement pour protéger la presse contre l'envahissement du marché par le télétexte, il faut s'attendre à ce que la prochaine génération jouera avec le télétexte comme nous manions le Larousse.

  Pour autant que ces prévisions se réalisent, la presse régionale risque de vivre des lendemains douloureux et de se voir balayée par le télétexte d'une façon aussi brutale, voire plus radicale, du marché de la publicité que la presse internationale ne le fut par la télévision. En effet, il manquera très largement à la presse régionale le support des articles de fond originaux et interprétés qui continuent de soutenir les grands journaux, à tendance idéologique. Il faudra dès lors s'attendre à ce que la presse régionale subisse, dans les années à venir, une pression accrue de la part des forces de marché, qui provoquera un mouvement de concentration comparable à celui qui s'est déjà fait sur le marché des journaux suprarégionaux.

6. Cette évolution apparaissant pratiquement comme inévitable, les responsables et le public intéressé devraient se poser dès à présent la question si on peut et si on doit résister à un tel mouvement de concentration. Nous ferons bien, dans ce contexte, de distinguer entre la possibilité de contrecarrer cette évolution et l'opportunité politique et sociologique de le faire.

Peut-on s'opposer à la concentration ?

La première question à laquelle il faudra répondre, concerne l'identité de cet "on" ; s'agit-il

- des éditeurs eux-mêmes
- des lecteurs
- des pouvoirs publics ?

- Etant donné les avantages techniques fondamentaux que possèdent sur la presse les nouvelles technologies et notamment le télétexte, les éditeurs ne peuvent probablement maintenir leur part du marché qu'à condition de s'approprier tout simplement les nouveaux médias. C'est d'ailleurs ce qui se fait actuellement, les grandes maisons d'édition (Bertelsmann) se hâtant de prendre à temps des participations dans les sociétés de diffusion par satellite.

  Une telle stratégie, évidemment, ne sauve pas le vecteur - qui est le journal papier - qui disparaîtrait du marché régional ; par contre, un tel choix des éditeurs sauve le contenu, c'est-à-dire l'information et le message politique qui l'accompagne.

  Il est à remarquer, cependant, qu'une telle stratégie n'est à la portée que des éditeurs d'une certaine importance, étant donné les frais fixes énormes liés à l'exploitation des nouvelles technologies. C'est ainsi qu'au Luxembourg, le choix de cette stratégie conduirait nécessairement à une concentration très forte, voire totale, sur le marché de la presse.

- Si le lecteur doit sauver la presse régionale, il faudrait que celle-ci s'adapte entièrement aux voeux de l'acheteur de la copie, pour amener celui-ci à en supporter le plein coût, ce qui permettrait au journal de se passer de publicité.

  Or, le lecteur individuel cherche généralement une catégorie d'information bien précise qui l'intéresse exclusivement ou, du moins, très fortement, le reste du journal étant parcouru d'une façon distraite et sporadique. Le lecteur n'achetant normalement que ce qu'il intéresse, la presse régionale serait dès lors forcée de se limiter à certains domaines bien spécifiques intéressant un cercle de lecteurs bien spécifique. Ceci signifierait la disparition de la presse régionale à portée générale pluraliste.

  A sa place apparaîtrait une presse politique, une presse professionnelle, une presse de publicité pure, adressées à un consommateur qui ne connaît pas ses propres désirs avec la précision qu'exige le télétexte (3) . Si une telle évolution ne signifierait pas nécessairement une catastrophe économique pour les éditeurs, elle entraînerait sans doute une prolifération de journaux à portée très limitée et une perte sensible de pouvoir de la presse dans le domaine idéologique et, partant, politique.

- Pour le Luxembourg, les deux évolutions écrites ci-dessus signifieraient la disparition pure et simple du "4e pouvoir" qui, pourtant, est considéré généralement comme un pilier essentiel d'une véritable démocratie. Une position des pouvoirs publics favorable au maintien d'une presse pluraliste impliquerait que l'Etat, d'un côté, ne fasse rien qui pourrait contrecarrer les efforts de la presse d'accaparer les nouvelles technologies et, d'un autre côté, que des moyens budgétaires

---

(3) Cette indécision du consommateur explique très largement le succès des grandes surfaces face aux magasins spécialisés dans une gamme spécifique de produits.

servent à maintenir en vie les journaux régionaux (ce qui, au Luxembourg, signifie nationaux).

Depuis une dizaine d'années, la plupart des pays européens subventionnent la presse, afin de préserver un pluralisme d'opinion dans la presse écrite. Le Luxembourg s'est mis au diapason européen en se dotant de la loi du 11 mars 1976 sur l'aide directe de l'Etat à la presse écrite.

Mais tout comme ces subventions n'ont pas réussi à arrêter le phénomène de concentration de la presse en Allemagne, en France et ailleurs, le soutien de l'Etat luxembourgeois ne signifie pour la plupart des journaux nationaux qu'un appoint marginal.

Or, nous venons de voir que les initiatives des éditeurs eux-mêmes ne sont possibles qu'à la condition que ceux-ci atteignent un certain seuil minimum d'économies d'échelle, hors de portée pour les journaux luxembourgeois. Pour ce qui est d'un sauvetage du pluralisme de la presse par les seuls acheteurs de copies, nous avons vu qu'une telle stratégie affaiblirait considérablement l'influence idéologique et, partant, la signification politique des journaux.

Les deux premières stratégies n'étant dès lors pas à la portée de la presse luxembourgeoise, faut-il que le pouvoir public intervienne plus massivement, les subventions gouvernementales devenant le principal support matériel des journaux ?

C'est poser la question de l'opportunité, pour l'Etat, de préserver - à un coût considérable - le pluralisme de la presse.

7. L'histoire des démocraties occidentales est à tel point imprégnée de l'importance de la presse dans le développement des libertés civiques qu'une telle question pourra, à première vue, apparaître comme rhétorique. Or, nous verrons qu'une analyse des réalités

permet de mettre en question la nécessité absolue de maintenir à tout prix le pluralisme dans ce qui n'est plus qu'une parcelle de l'énorme marché de l'information qui offre ses services ou, parfois, les impose au consommateur.

Nous avons vu (cf. 2) que, désormais, la presse écrite côtoie dans tous les domaines la presse parlée et l'image télévisée. Or, une analyse historique montre que ces trois médias, aujourd'hui comparables par leurs méthodes, par leurs produits et par le marché qu'ils servent, sont nés dans des contextes différents, voire opposés :

Nous avons vu (cf. 1) que, dans presque tous les pays, la presse écrite s'est développée par l'initiative privée, indépendamment des, et, très souvent, en opposition avec les autorités politiques. De même, dès ses débuts, la presse écrite était pluraliste, un nombre de plus en plus grand de journaux défendant des positions différentes et opposées entre elles.

C'est de cette tradition pluraliste et, surtout, non conformiste par rapport à l'opinion officielle, que la presse écrite déduit ses lettres de noblesse en tant que défenderesse des libertés du citoyen, d'expression de l'exercice des droits de l'homme, de "4e pouvoir".

Or, ce pluralisme et cette indépendance tenaient, entre autres, au fait que la confection d'un journal pouvait à l'époque (beaucoup plus que de nos jours) être réalisée par des moyens matériels, des investissements, presque négligeables.

Lorsque, après la première guerre mondiale, se développa la radio et, un peu plus tard, la télévision, les moyens matériels à mettre en oeuvre étaient nettement plus importants, ce qui explique en bonne partie le fait que, dans tous les pays européens, c'est l'Etat qui se chargea de l'exploitation de ces nouveaux moyens d'information.

On peut encore considérer que la situation politique tendue qui prévalait tout au long des années 1920 et des années 1930

contribua à la volonté de l'Etat de centraliser l'information parlée, afin d'assurer que ce nouveau moyen d'influencer les opinions, beaucoup plus puissant que tout ce qui avait existé avant, ne soit pas utilisé abusivement, contribuant à exaspérer davantage encore les oppositions politiques et les passions partisanes. Dans les pays totalitaires, au contraire, la presse servait à l'endoctrinement ystématique des masses et à la mobilisation des foules en faveur du régime.

Les quelques radios commerciales qui, dès le début du développement de la TSF, se créèrent en marge de la France (Luxembourg, Monaco, Andorre) constituent des exemptions qui, à les analyser de plus près, confirment davantage qu'ils n'infirment la règle.

La situation est fondamentalement différente aux Etats-Unis, où les stations de radios, tout comme les chaînes de télévision, ont toujours été d'obédience privée et multipolaires. Il convient cependant de relever que, de toute façon, la vie politique américaine est profondément différente de la scène politique européenne, marquée par le profond clivage entre les idéologies, les programmes politiques, les systèmes sociaux proposés, les classes sociales représentées (ou que ces parties prétendent représenter), les intérêts matériels défendus.

Si, aux Etats-Unis, la lutte politique est certainement marquée par la défense des intérêts matériels de certains groupes de pression, tous les citoyens (à l'exception éventuelle de quelques marginaux) adhèrent aux mêmes idéaux sociaux, politiques, voire religieux.

Aussi, le pluralisme de la presse parlée américaine n'implique-t-il pas des conséquences comparables à ce que le pluralisme de la presse représente en Europe.

En ce qui concerne cette dernière, il est curieux de constater qu'une opinion publique farouchement attachée à la liberté et au pluralisme de la presse, s'accommodait facilement, dans tous les pays, du monopole de l'information publique en matière d'information par la parole et par l'image.

Tout en fustigeant sévèrement le monopole de l'information qu'exercent les Etats totalitaires en Europe et ailleurs, l'opinion des pays européens occidentaux admet implicitement que l'information diffusée par des chaînes de radio et de télévision officielles est objective et neutre, et accepte volontiers ce service public.

Or, nous avons vu que, dans la vie d'aujourd'hui, presse écrite, radio et télévision sont absolument comparables, le développement différent de ces médias en Europe étant essentiellement dû à des contingences techniques.

Si nous admettons dès lors que le public de nos démocraties occidentales s'accommode parfaitement du monopole d'Etat dans un domaine très vaste - et en croissance relative rapide - de l'information, un certain nombre de conclusions assez étonnantes s'imposent :

1re conclusion :

A considérer la part importante, voire primordiale que la télévision a accaparée sur le marché de l'information, on doit se demander où en était le "4e pouvoir" en réalité depuis les années 1960 ? Le flegme avec lequel le public a accepté cette mainmise de l'Etat sur une très grande partie de l'industrie de l'information reflète sans doute, du moins en partie, le désintéressement du grand public de la vie politique.

Alors que les sujets politiques passionnaient la bourgeoisie au 19e siècle et la grande foule depuis 1900, la discussion politique tend actuellement à devenir l'apanage de groupes d'extrémistes, de technocrates et de professionnels de la politique.

A analyser les "plates-formes politiques" des candidats aux élections, on constate d'ailleurs que les sujets idéologiques perdent du terrain au profit de la publicité pure "à l'américaine". Le profil des candidats, à son tour, confirme ces tendances dans la mesure où les candidats sollicitant la

faveur des électeurs ont souvent un arrière-plan apolitique de sportif, d'acteur, de chanteur connu.

2e conclusion :

Pour autant que la dichotomie presse écrite pluraliste/autres médias neutres est maintenue, le trend décrit plus haut s'accentuera fortement, dans la mesure où le domaine de la presse écrite se réduira comme une peau de chagrin sous la pression des nouvelles technologies (cf. 5).

3e conclusion :

Il résulte de ce qui précède que l'évolution rapide des nouveaux médias et le rôle qu'ils joueront sur le marché de l'information posera les sociétés occidentales devant un choix radical :

- ou bien les factions accaparent les nouvelles technologies et le "pluralisme de la presse", fortement affaibli actuellement (cf. première conclusion), retrouve une partie de sa signification politique d'antan

- ou bien on peut considérer que tout pluralisme disparaît et que le marché de l'information sera désormais administré par le pouvoir qui diffuse des messages neutres.

A ce stade de l'analyse, on devra cependant se poser la question si la neutralité peut exister en matière d'information. L'expérience historique semble indiquer le contraire, l'objectivité intellectuelle totale n'existant pas et la tentation d'utiliser le formidable (au sens latin du terme) appareil d'information à des fins partisanes, particulières, voire personnelles, s'étant dans le passé révélée irrésistible, du moins à certaines périodes.

Il est vrai que l'on pourrait soutenir que les contraintes socio-techniques d'Etats industriels de plus en plus complexes

restreignent progressivement le champ des interprétations idéologiques et des politiques volontaristes. Alors que le dialogue politique continue d'utiliser les notions du 19e siècle, la gestion effective des affaires publiques par un Helmut Schmidt ou un François Mitterand se distingue peu, dans maints domaines, de celle de Konrad Adenauer ou de Charles De Gaulle. Ne sommes-nous pas, dans ce domaine comme dans d'autres, sur le chemin déjà parcouru par les Etats-Unis ?

Pour autant que le grand public se désintéresserait désormais de la discussion politique, les publications spécialisées qui subsisteraient après la disparition de la presse traditionnelle (cf. 6) ne suffiraient-elles pas à préserver une information pluraliste au profit de ceux qui la désirent encore ?

4e conclusion :

Il se dégage de cette analyse que, contrairement au réflexe démocratique qu'a souvent un public habitué aux slogans du 19e siècle, la disparition de la presse traditionnelle pluraliste ne signifierait pas nécessairement la fin des libertés démocratiques.

Des sociétés relativement importantes comme la Sarre ou la Lorraine ne vivent-elles pas avec un seul journal qui distille une information soi-disant objective, tout en servant de tribune à des opinions divergentes (4) ? Si, par contre, la presse quotidienne régionale devait se doter des nouvelles technologies, nous retrouverions un véritable pluralisme de la presse, pluralisme qui - nous l'avons vu - n'existait plus, en réalité, depuis 1960.

---

(4) Il est vrai que, très récemment, le parti socialiste sarrois a fondé un journal ; il sera intéressant de poursuivre son évolution et les répercussions qu'a son apparition sur la vie politique en Sarre.

Ici encore, il faudra se demander si une telle renaissance du pluralisme intégral de l'information serait un bien.

Il va de soi qu'un tel retour aux sources pluralistes contribuerait évidemment à élever une barrière contre une dégénération du système démocratique, les possibilités technologiques modernes agissant dans le sens d'une centralisation du pouvoir décrite admirablement par Orwell dans "1984".

Encore est-il que, sans optimisme délirant, nous pouvons affirmer que les visions effrayantes d'Orwell ne se sont pas réalisées en cette belle année 1984...

Par contre, l'arrosage du public par une information tous azimuts, délibérément manipulée dans tous les sens par des pôles poursuivant des buts idéologiques, politiques et matériels divergents pourrait contribuer à désarçonner encore davantage le citoyen moyen, harcelé et sollicité continuellement par des moyens d'information et de publicité surpuissants.

Nous avions, au début de ce § 7, posé la question si les autorités devaient à tout prix préserver le pluralisme de la presse pour des motifs hautement démocratiques. Nous croyons pouvoir dire que la réponse est moins évidente et univoque que ne nous le suggère le premier réflexe de citoyen épris de ses droits démocratiques.

8. Les conclusions très nuancées auxquelles est arrivée notre analyse économique et politique valent-elles pleinement pour un petit pays comme le Luxembourg ? Etant donné la problématique spécifique du Luxembourg (décrite sub 6), nous ne pouvons répondre à cette question par un oui ou par un non ; nous nous limiterons dès lors à formuler quelques questions.

Actuellement déjà, les journaux luxembourgeois sont subsidiés à un double titre :

- Comme nous l'avons vu sub 6, le Gouvernement luxembourgeois paie directement des subventions aux quotidiens et périodiques affirmés depuis 1976. C'est ainsi qu'en 1983, la presse a reçu des subventions pour FLUX 21 millions. Il convient d'ajouter à ce subside direct le prix des communiqués officiels publiés qui, pour la même année, se montaient à FLUX 6 millions.

- Mais l'Etat et, surtout, les entreprises (dont notamment les entreprises de services) subventionnent les journaux par une seconde voie, à savoir par l'achat des copies.

  Alors que le Luxembourg compte quelque 100 000 ménages, la consommation de copies des seuls journaux luxembourgeois s'établit à 140 000 par jour, du moins si nous nous en tenons aux tirages officiels. Il s'ajouterait à ce chiffre une considérable consommation de journaux étrangers.

  En tenant compte du nombre de ménages d'étrangers, non germanophones, nous constatons que le ménage luxembourgeois aurait deux abonnements en moyenne, ce qui signifierait que de nombreux ménages en posséderaient trois ou quatre.

  De tels chiffres sont en contradiction avec ceux existant à l'étranger, même dans des pays à haute tradition journalistique, telle que la Grande-Bretagne. Aussi ne s'expliquent-ils que par le fait que l'Administration, à tous les étages, est un client traditionnel chez la plupart des journaux luxembourgeois. Etant donné l'importance relative énorme d'une Administration dans un petit pays, cette consommation officielle, marginale dans d'autres pays, joue un rôle important au Luxembourg. Il s'ajoute à cette consommation officielle les achats d'abonnements par les entreprises et, notamment, les banques, holdings, bureaux d'avocats et autres prestataires de services qui, par leurs fonctions, se croient obligés de fournir à leurs cadres des abonnements à de nombreux journaux nationaux.

Il en est de même, sans doute, des importants organismes internationaux établis à Luxembourg.

Etant donné le profit ou, pour parler en termes économiques, la "jouissance" marginale que retirent ces abonnés de l'achat des copies, on peut assimiler ces recettes à des subventions ; de ce fait, la presse luxembourgeoise est financée par la troisième source de recettes (mentionnée sous 6) dans une mesure dépassant largement les chiffres ressortant du budget national et, probablement, dans une proportion plus élevée que ses consoeurs étrangères.

On peut dès lors se demander avec inquiétude comment la presse luxembourgeoise résistera à l'impact des nouvelles technologies qui menacent, dans les pays plus grands, des journaux autrement armés.

- Afin de se donner les moyens de se doter des nouveaux médias, la presse luxembourgeoise suivra-t-elle l'exemple sarrois, les différents journaux fusionnant un, ou à la rigueur, deux journaux monopolisant la presse écrite ?

  Dans ce cas, nous assisterions à la fin du pluralisme de la presse - à moins que, imitant leurs confrères sarrois, le ou les journaux luxembourgeois n'ouvrent leurs colonnes à des points de vue différents.

- La presse courante luxembourgeoise abandonnera-t-elle aux nouvelles technologies l'information traditionnelle, se cantonnant dans le rôle de publications désormais spécialisées qui adresseraient à une clientèle spécifique des messages subjectifs ?

  C'est ainsi que le parti socialiste belge ne possède plus de journal à rayonnement national.

- Le Gouvernement luxembourgeois, afin de préserver un pluralisme intégral, prendra-t-il à sa charge le gros du coût des

différents journaux ? Une telle décision politique poserait le problème des critères d'attribution de cette aide :

1° Un premier critère pourrait être le volume existant des tirages. Or, en prenant à sa charge la presque totalité de la publication, l'Etat cimenterait à jamais un rapport des forces existant à un certain moment de l'histoire et, avec l'argent de la communauté, pétrifierait le passé.

2° Le volume des subventions pourrait encore être adapté à l'importance des différents partis au Parlement national. Si ce critère permettrait de tenir compte des fluctuations du rapport des forces politiques, il restreindrait la notion de pluralisme de la presse exclusivement à ces dernières.

La presse, dès lors, ne formerait plus un 4e pouvoir "autonome", mais serait réduite au rôle de bras publicitaire des partis politiques siégeant au Parlement. Ce serait donc une interprétation bien étriquée de la notion du pluralisme de la presse.

3° On pourrait, enfin, répartir la manne gouvernementale en fonction du volume du journal (nombre de pages de chaque copie x nombre imprimé), que ces copies soient vendues ou non.

Ce critère correspondrait au précédent créé par le Conseil d'Etat à l'occasion des élections de 1984, en matière d'allocation du temps d'émission TV aux différents candidats politiques. A cette occasion, la haute corporation avait jugé que le principe de l'égalité devant la loi exigeait le traitement égal de tous les candidats, quelle que soit l'importance de leur implantation dans l'électorat du passé.

Si un tel critère peut paraître hautement démocratique à première vue, il risque, dans le contexte de la presse

écrite, de susciter la prolifération de journaux sans auditoire ; il suffirait, en effet, à tout journaliste potentiel, de se sentir une vocation d'écrire pour que le coût des publications soit automatiquement pris en charge par la Communauté.

Une telle politique ne provoquerait pas seulement, sur le marché de la presse, la pagaille la plus totale, mais se révélerait aussi très vite d'un coût exorbitant et dépassant les moyens de la communauté luxembourgeoise.

9. La sagesse conventionnelle veut que le pluralisme et la liberté de la presse constituent un des piliers de la véritable démocratie, les trois pouvoirs consacrés par la constitution étant nécessairement complétés par un 4e (Presse), voire par un 5e (Université). Si les constitutions nationales négligent, en général, le 5e pouvoir, elles consacrent généralement (et notamment dans le cas du Luxembourg) la liberté de l'expression et, par-là, le pluralisme de la presse.

Or, les auteurs des différentes constitutions, forts de leur expérience historique, partaient de l'idée que l'existence matérielle d'une presse pluraliste était assurée par les forces du marché, à condition que les Autorités "laissent faire", c'est-à-dire n'interviennent pas pour supprimer ou limiter cette liberté.

Nous avons vu que l'évolution sociale, économique et, surtout, technologique, fit que ce principe était progressivement battu en brèche, notamment depuis la fin de la première guerre mondiale.

Notre analyse a montré qu'au plus tard à partir des années 1960, le pluralisme de la presse n'était plus guère qu'un mythe - à condition d'inclure, dans la notion de "presse", la presse parlée et la télévision, ce qui est logique et indispensable, vu l'importance prise par ces derniers médias.

L'apparition des nouvelles technologies en matière de télévision fera probablement éclater au grand jour la fragilité du pluralisme de la presse sur le marché global de l'information et posera les communautés nationales (surtout européennes) devant des choix épineux.

A cause de ses dimensions réduites, le Luxembourg, plus que d'autres pays, verra l'existence d'une presse pluraliste menacée par l'évolution technologique et les ordres de grandeur des investissements qu'elle implique.

Comme souvent dans son histoire, le Grand-Duché sera forcé de chercher des solutions pragmatiques, qui permettent de préserver un maximum de pluralisme avec un minimum de coût pour la communauté.

Vu les économies d'échelle en jeu, ces solutions impliqueront sans doute la coopération avec l'étranger : Le souci d'un pluralisme sur le plan national pourrait ainsi imposer l'abandon, par chacun des organes, de son autonomie nationale. La qualité de l'information et le niveau culturel et technique de nos organes de presse ne pourront qu'y gagner.

OFFSET SAINT-PAUL